



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Rapport 2013:11  
REGERINGSUPPDRAG

# Planeringsförenklande åtgärder

– delrapportering av regeringsuppdrag





# Planeringsförenklade åtgärder

– delrapportering av regeringsuppdrag

Boverket mars 2013

Titel: Planeringsförenklade åtgärder

Rapport: 2013:11

Utgivare: Boverket mars 2013

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-009-0

ISBN pdf: 978-91-7563-010-6

Sökord: Förenklingar, planera, bygga, plan- och bygglagen, förslag, förbättringar, åtgärder, regionplaner, översiktsplaner, detaljplan, planbesked, planprogram, plangenomförande, fastighetsplaneinstitut, bygglov, tillstånd, organisation, administration, kommuner

Dnr: 10113-4938/2011

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2013

# Förord

Rapporten är sammanställd som svar på ett regeringsuppdrag att redovisa planeringsförenklande åtgärder och visa hur kommunerna tillämpar den nya plan-och bygglagen för att förenkla och förkorta tiden från idé till färdig byggnad. Uppgifterna har inhämtats bland annat genom empiriska studier via en enkät till alla kommuner i januari 2013. Enkäten besvarades av 201 kommuner. Dessutom har det varit workshoppar och intervjuer med utvalda personer och kommuner.

Rapporten är sammanställd av Kerstin Åkerwall. I det slutliga arbetet med rapporten har också Yvonne Svensson, Maria Rydqvist, Jonas Fränne och Agneta Gardar deltagit. Samråd har skett med Eije Sjödin, Lantmäteriet.

Karlskrona i mars 2013

*Janna Valik*  
generaldirektör



# Innehåll

Inledning och läsanvisningar .....	7
Sammanfattning .....	9
Regeringsuppdraget .....	13
Regeringens uppdrag till Boverket .....	13
Tolkning av uppdraget .....	13
Metod .....	14
Möjliga förenklingar inom ramen för plan- och bygglagen (2010:900) .....	15
Bakgrund .....	15
Överordnade planeringsinstrument .....	16
Detaljplaneinstrumentet .....	18
Bygglov och andra tillstånd .....	36
Organisation och administration .....	40
Kommunernas resurser och resursbehov .....	42
Litteratur .....	45
Bilaga 1, Citat .....	47
Bilaga 2, Enkät .....	59
Enkätfrågor om planeringsförenklande åtgärder .....	59





# Inledning och läsanvisningar

Regeringen önskar en snabbare och enklare process för att planera och bygga i Sverige. Processen regleras bland annat i plan- och bygglagen, PBL (2010:900), och det är i första hand kommunerna som ansvarar för att lagens krav uppfylls. PBL (2010:900) började gälla den 2 maj 2011 och ersatte då den äldre plan- och bygglagen, ÄPBL, (1987:10). Regeringen vill veta på vilket sätt den nya lagen har fått genomslag för planeringen i landet.

Rapporten är en kunskapsinhämtning från i första hand kommunerna för att visa hur lagstiftningen tillämpas idag. Det finns exempel på hur kommunerna använder lagen för att förenkla och förkorta tiden från idé till spaden kommer i marken.

Rapportens analyser utgår från empiriskt material i form av enkäter och intervjuer samt från diskussioner vid seminarium förutom arbete inom Boverket. Rapporten har tagits fram efter samråd med Lantmäteriet och efter rådgörande med Sveriges kommuner och landsting, (SKL). SKL var rådgivande vid upplägget av frågorna i enkäten innan den skickades ut till alla kommuner. Enkäten, som besvarades av 201 kommuner, ligger som bilaga sist i rapporten.

Rapporten är upplagd utifrån respektive planeringsinstrument i en hierarkisk ordning och hanterar därunder respektive möjlig eller tänkbar åtgärd med exempel på tillämpningar och förslag till förbättringar. Rapporten inleds med de överordnade planinstrumenten regionplan och översiktsplan och går därefter ner i detaljeringsnivå. De exempel på förenklingar som nämns i uppdraget från regeringen återkommer i rapporten. Citat från kommunernas enkätsvar finns som en bilaga.

Rapporten utgör en delredovisning av ett regeringsuppdrag, men kan läsas som ett eget dokument. Efter avrapportering av delrapporten ska kunskapsspridning ske, i första hand till kommuner och länsstyrelser. Därefter kommer rapporten att kompletteras med en avrapportering av kunskapsspridningen vid årsskiftet 2013/14.



# Sammanfattning

Denna rapport är en sammanställning av användningen av de planeringsförenklande åtgärder som skapats genom den PBL som gäller sedan den 2 maj 2011 (2010:900). Regeringen har gett Boverket i uppdrag att redovisa hur kommunerna använder de möjligheter som lagen ger. I uppdraget till Boverket anges följande möjligheter, som också redovisas i rapporten under respektive rubrik:

- möjligheten att begära planbesked (privat initiativrätt)
- tidsangivelser för avgivande av planbesked samt krav på angivande av bedömd tidpunkt för planarbetets avslutande
- avvecklingen av kravet på planprogram
- möjligheten till olika huvudmän för allmän platsmark inom en och samma detaljplan
- borttagande av fastighetsplaneinstitutet
- avvecklingen av kravet att genomförandet ska redovisas i en särskild handling (genomförandebeskrivning), utan inarbetas i planbeskrivningen
- krav att beslut om bygglov ska fattas inom tio veckor.

Därutöver tas också överordnade planeringsinstrument, kommunernas organisation och administrativa rutiner upp.

Boverket uppfattar att det är för tidigt att dra slutsatser över tillämpningen, när det gäller planläggning, av den nya plan- och bygglagen. Vår utredning tyder på att kommunerna ännu inte haft möjlighet att fullt ut använda de möjligheter till förenklingar som ges i den nya lagen. Det är viktigt att återkommande utvärdera tillämpningen av lagen och dess effekter.

Kommunerna anser att flera av möjligheterna är förbättringar av planinstrumenten, men att de inte förkortar processtiderna i någon större utsträckning. För det krävs betydligt fler och andra förändringar.

Generellt anser kommunerna också att det är för tidigt att avgöra om förändringarna verkligen bidrar till att förkorta tiderna, för många har ännu inte hunnit genomföra någon fullständig detaljplan med normalt planförfarande efter den 2 maj 2011.

## Förslag till förbättringar

De förslag som redovisas i rapporten är av varierande omfattning och kräver mer eller mindre arbete för att de ska kunna genomföras eller implementeras. Förslagen får ses som möjligheter att tillämpa efter varje kommuns behov och förutsättningar.

### *Möjligheten att begära planbesked*

Många kommuner anser att det finns en potential med planbesked, men också att det innebär en ökad administration. Det har för vissa inneburit att ansökningarna har blivit utförligare och därmed har bedömningarna kunnat bli bättre. Planbesked ger en ökad tydlighet och bättre

arbetsplanering och prioriteringar. De flesta anser inte att planbeskedet har bidragit till att förkorta tiden för planeringsprocessen.

För att tillämpa instrumentet planbesked skulle en utökad vägledning från Boverket till de tjänstemän som använder instrumentet vara lämplig.

#### *Tidsangivelser för avgivande av planbesked samt krav på angivande av bedömd tidpunkt för planarbetets avslutande*

Att ha fastställda tider för när beslut ska fattas eller när ärenden ska avslutas innebär generellt en viss press på beslutsfattaren och utgör samtidigt en trygghet för den sökande. Kommunerna har inga speciella kommentarer om tidsangivelsen, någon anger dock att de hade kortare tider för motsvarande arbete före PBL.

#### *Avvecklingen av kravet på planprogram*

Planprogram har blivit frivilligt i högre utsträckning än i ÄPBL. Kommunen får välja om ett planprogram ska upprättas eller inte.

En majoritet av kommunerna gör ungefär lika många planprogram som tidigare. Innehållet i programmen har i de flesta fall inte förändrats.

Tiden från start i byggnadsnämnd till färdig detaljplan har enligt 24 procent av kommunerna kortats medan 65 procent anger att den är oförändrad. För en fjärdedel av kommunerna har således förändringen haft en positiv effekt.

Program kan användas för att tidigt samråda och få synpunkter som kan underlätta den efterföljande detaljplaneringen och ge en samlad bild över utvecklingen i det tänkta området.

#### *Möjligheten till olika huvudmän för allmän platsmark inom en och samma detaljplan*

Numera finns möjlighet att, inom en detaljplan, ha olika huvudmän för allmän platsmark. Därmed kan huvudmannaskapet anpassas till de praktiska behov som finns för respektive område.

Endast 15 procent av kommunerna har gjort planer med olika huvudmän för allmän platsmark inom en detaljplan. Övriga har inte ansett det vara aktuellt eller inte använt det av andra skäl. De flesta kommuner anser inte att möjligheten påverkar planeringstiden. Däremot ser både kommuner och länsstyrelser positivt på möjligheten. Den viktigaste insatsen för att öka tillämpningen av möjligheten är troligen vägledningsinsatser om användningsområden.

#### *Borttagande av fastighetsplaneinstitutet*

I och med att fastighetsplaneinstitutet har slopats, har det i stället förts in en möjlighet att i detalj reglera fastighetsindelningen i detaljplanen.

Genom fastighetsindelningsbestämmelser får kommunen bestämma

- hur området ska vara indelat i fastigheter
- vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas
- vilka anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar, vilka fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och vilka utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.

Kommunen har ingen skyldighet för att införa fastighetsindelningsbestämmelser i detaljplanen. Behovet av att ha medverkan av personer med lantmäterikompetens i detaljplaneskedet har ökat genom denna förändring.

Inom ramen för ett samarbetsprogram mellan Boverket och Lantmäteriet om sammanhållen detaljplanerings- och fastighetsbildningsprocess (SPF) finns förslag på hur både processerna för detaljplanering och för fastighetsbildning kan förbättras och effektiviseras inom gällande lagsystem. Lantmäterimyndigheten behöver komma in tidigt i planeringen så att de fastighetsrättsliga frågorna löses på ett tidigt stadium.

#### *Avvecklingen av kravet att genomförandet ska redovisas i en särskild handling*

Genomförandefrågorna ska numera inarbetas i planbeskrivningen. Den kunskap som det innebär att behandla genomförandefrågorna ska integreras i planprocessen och konsekvenserna för dem som är berörda av planen ska redovisas.

Kommunerna anser enligt enkätsvaren att tiden för planprocessen inte har förändrats på grund av att genomförandefrågorna har förts in i planbeskrivningen. Däremot anser många att det är en positiv förändring, eftersom frågorna blir bättre och tydligare belysta i detaljplaner. Lantmäterimyndigheten bör komma in tidigt i planeringen så att de fastighetsrättsliga frågorna löses i ett tidigt skede.

#### *Krav att beslut om bygglov ska fattas inom tio veckor*

Ett krav på att beslut om bygglov, och andra lov enligt plan- och bygglagens nionde kapitel, ska fattas inom tio veckor från det datum som fullständiga handlingar har inkommit till kommunen finns i PBL.

De allra flesta kommuner anger att de alltid eller till stor del håller tidsramen 10 veckor för beslut om bygglov sedan kompletta handlingar inkommit.

Kommunernas kommentarer till enkäten visar att många anser att bygglovshanteringen och administrationen har ökat i och med förändringen av PBL. De förbättringsåtgärder som kommunerna anger inom bygglovshanteringen berör i första hand organisatoriska och administrativa rutiner.

#### *Övrigt innehåll*

Utöver de av regeringen uppräknade förslagen till förbättringar, så innehåller rapporten material om överordnade planeringsinstrument som regionplan och översiktsplan. Den innehåller också visst material om samverkan med lantmäteriverksamhet, organisation och administration, e-förvaltning och kommunernas resurser och resursbehov.



# Regeringsuppdraget

## Regeringens uppdrag till Boverket

”Regeringen ger Boverket i uppdrag att redovisa erfarenheter och möjligheter samt sprida information och kunskap om hur en aktiv kommunal planläggning kan bedrivas samt hur regelverket kan tillämpas i syfte att åstadkomma en effektiv planprocess, en ökad planberedskap och ett rationellt plangenomförande.

Uppdraget, som ska utföras i samverkan med Lantmäteriet, ska till Regeringskansliet (Socialdepartementet) delredovisas senast den 31 mars 2013 och slutredovisas senast den 31 december 2013. Vid uppdragets genomförande ska Boverket rådgöra med Sveriges Kommuner och Landsting.”

## Tolkning av uppdraget

I PBL har införts regler för att öka möjligheterna att förkorta och förenkla planprocessen. Reglerna som regeringen menar ska bidra till detta är:

- möjligheten att begära planbesked (privat initiativrätt)
- tidsangivelser för avgivande av planbesked samt krav på angivande av bedömd tidpunkt för planarbetets avslutande
- avvecklingen av kravet på planprogram
- möjligheten till olika huvudmän för allmän platsmark inom en och samma detaljplan
- borttagande av fastighetsplaneinstitutet
- avvecklingen av kravet att genomförandet ska redovisas i en särskild handling (genomförandebeskrivning), utan inarbetas i planbeskrivningen
- krav att beslut om bygglov ska fattas inom tio veckor.

Samtliga dessa regler tas upp i rapporten men även överordnade planeringsinstrument, kommunernas organisation och administrativa rutiner.

En aktiv kommunal planering tolkas här som en planering som har grund i en aktuell och genomarbetad översiktsplan. Om det i regionen finns en aktuell regionplan är detta också en utgångspunkt för den kommunala planeringen. En regionplan ska vara vägledande för den fortsatta planeringen i kommunen och ger förutsättningarna för de i regionen ingående kommunerna att planera för sin utveckling.

Utöver dessa finns även andra möjligheter för kommunerna att åstadkomma ett rationellt planeringsarbete. Olika modeller och effektiviseringar av den interna kommunala organisationen kan ge olika tidsåtgång. Administrativa rutiner kan skapas som underlättar och förenklar planhandläggningen och processhanteringen.

Boverket menar att för att en kommun ska kunna anses ha en god planberedskap så ska de överordnade planinstrumenten vara förankrade i kommunen och den planerande förvaltningen ska med relativt kort varsel kunna sätta igång med ett detaljplanarbete när behov uppkommer. Att ha detaljplaner i goda lägen innebär inte att ha dem färdiga att ta fram ur ”byrålådan”, utan att vid behov snabbt kunna sätta igång arbetet.

Det är också viktigt att ha en tydlig definition av vilka lägen som är önskvärda för bebyggelse i kommunen. Dessa lägen måste vara lämpliga.

## Metod

För att samla in underlag och fakta om hur PBL tillämpas så har vi utgått från litteratur som publicerats av såväl Boverket som av andra organisationer och författare. En empirisk studie har gjorts via enkäter, först till kommuner som medverkat vid ett av Boverkets seminarier om PBL. Deltagarna svarade på enkäten före seminariet, så att resultatet kunde presenteras där. Det hölls en kort workshop där frågorna och svaren diskuterades och nya förslag och alternativ togs fram. Därefter har enkäten<sup>1</sup> omarbetats i samråd med SKL och skickats ut till samtliga kommuner i Sverige i januari 2013. Det är resultatet av den stora enkäten som ligger till grund för de flesta av förslagen avseende tillämpningen av lagen. Det är 201 (2013-02-28) kommuner som har besvarat enkäten. Samråd har skett med Lantmäteriet i arbetet med rapporten. I första hand har Lantmäteriet haft synpunkter och kommentarer avseende de stycken som rör frågor kopplade till lantmäteriverksamhet.

Dessutom ligger samtal och intervjuer med olika aktörer i branschen till grund för fördjupning av vissa analyser.

---

<sup>1</sup> Se bilaga med enkät



# Möjliga förenklingar inom ramen för plan- och bygglagen (2010:900)

## Bakgrund

I ÄPBL (1987:10) fanns regler för att motverka att planlägningsprocessen för detaljplaner skulle bli alltför långdragen. Det fanns bestämmelser för vad en plan ska, kan och får reglera. Planhandlingarna skulle utformas så att det tydligt framgick hur planen reglerade miljön. En detaljplan fick inte heller vara mer detaljerad än vad som var nödvändigt eller omfatta ett större område än vad som behövdes. I vissa fall kunde förenklat planförfarande användas och mer flexibla planer var möjliga att upprätta. Alla dessa regler återfinns även i PBL (2010:900).

I PBL har dessutom införts nya regler för att öka möjligheterna att förkorta och förenkla planprocessen. Reglerna som regeringen hänvisar till i uppdraget är:

- möjligheten att begära planbesked (privat initiativrätt)
- tidsangivelser för avgivande av planbesked samt krav på angivande av bedömd tidpunkt för planarbetets avslutande
- avvecklingen av kravet på planprogram
- möjligheten till olika huvudmän för allmän platsmark inom en och samma detaljplan
- borttagande av fastighetsplaneinstitutet
- avvecklingen av kravet att genomförandet ska redovisas i en särskild handling (genomförandebeskrivning), utan inarbetas i planbeskrivningen
- krav att beslut om bygglov ska fattas inom tio veckor.

Några av skälen till att ta fram en ny plan- och bygglag var att förenkla planeringen och att underlätta för dem som ska bygga. De utredningar som föregick den nya lagen visade på brister i en del frågor. Lagen har

som syfte att ha en enklare och tydligare lagtext och att effektivisera processerna för plan- och tillståndsgivning. Det ska vara en ökad förutsägbarhet för enskilda och företag genom att bygglov kan vinna laga kraft. Lagen ska ge stöd för en bättre tillämpning och den ska bidra till att uppnå en högre kvalitet i det byggda resultatet.

Uppdraget avser att undersöka om dessa syften har uppfyllts eller om de kan uppfyllas genom en förbättrad tillämpning av plan- och bygglagen. I uppdraget ingår också att (till den 31 december 2013) dela de kunskaper och erfarenheter som har gjorts.

## Överordnade planeringsinstrument

### Allmänt

Överordnade planeringsinstrument som översiktsplan och fördjupningar av översiktsplaner är viktiga för att ha en grund för den fortsatta kommunala planeringen av den fysiska miljön. De tas upp före detaljplaner och bygglov i denna rapport. Även möjligheten till regionplaner tas upp för att redovisa att den möjligheten finns i PBL.

### Regionplan

I plan- och bygglagens sjunde kapitel finns bestämmelser om regionplanering. Regeringen får besluta att det under viss tid eller tills vidare ska finnas ett regionplaneorgan som ska utreda frågor om användning av mark- eller vattenområden som angår två eller flera kommuner och samordna översiktlig planering för två eller flera kommuner om det behövs. Regeringen får besluta om sådant organ om det gemensamma arbetet eller samordningen inte kommer till stånd på annat sätt och om de berörda kommunerna inte har ett utbrett motstånd mot detta. Ett regionplaneorgan får anta en regionplan för regionen eller en del av denna.

En sådan regionplan kan vara vägledande för den kommunala planeringen och beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Den kan även ange grundragen i användningen av mark och vatten och ge riktlinjer för lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen. Frågor som kan behandlas i en regionplan är till exempel trafikleder, järnvägar, energiförsörjning, bebyggelse och tillgång till grönområden. En regionplan gäller i åtta år.

Möjligheten att besluta om regionplaneorgan enligt PBL har regeringen utnyttjat en gång, då Göteborgsregionens kommunalförbund utsågs till regionplaneorgan år 1996 tills vidare, efter att ha varit det på viss tid sedan 1988. Göteborgsregionen har hittills inte tagit fram någon regionplan.

Det finns en särskild lag<sup>2</sup> för regionplaneringen i Stockholms län. I lagen anges att Stockholms läns landsting är regionplaneorgan. Landstinget i Stockholms län ansvarar bland annat för att ta fram Stockholmsregionens regionala utvecklingsplan (RUFs).

I dagsläget finns alltså ett regionplaneorgan för Stockholms län och ett för Göteborgsregionen.

---

<sup>2</sup> Se lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län

I alla län finns ett regionalt organ med ansvar för regionala tillväxtfrågor och samhällsplanering, utan koppling till PBL. I detta ansvar ingår att utarbeta ett regionalt utvecklingsprogram (RUP) och en transportplan för länet. De regionala organens sammansättning skiljer sig åt mellan länen.

#### *Möjligheter att använda regionplan för att förenkla planeringen*

En strategisk regional planering enligt PBL är en möjlighet att ge tydligare förutsättningar för kommunerna i sin planering.

Motsvarande regional planeringsnivå finns i flera andra länder i Europa.

#### **Översiktsplan**

I samband med diskussioner om förenklingar av plan- och bygglagen tas sällan översiktsplanens roll upp. En genomarbetad och fysiskt tydlig översiktsplan som understödjer den fortsatta planeringen kan förenkla arbetet för kommunen. Därigenom kan också den totala planeringstiden förkortas, så att tiden från idé till spaden i jorden reduceras.

Översiktsplanens roll är att utgöra grunden för den fortsatta planeringen och lägga ramarna för kommunens fysiska utveckling. Översiktsplanen ska utformas i enlighet med PBL 3 kapitel §§ 4-5. Översiktsplanen anger förutsättningar och ger vägledning för dem som vill åstadkomma något och för dem som ska besluta. Den är ett hjälpmedel för myndigheter att bedöma om olika åtgärder är förenliga med en god och önskvärd utveckling, så att ett beslut om ja eller nej underlättas.

En väl genomarbetad, förankrad och aktuell översiktsplan underlättar planbesked, detaljplanering, bygglov och andra tillståndsprövningar om kommunens fysiska utveckling. Den kan också ses som en form av samförstånd mellan kommunen och länsstyrelsen om länsstyrelsens fortsatta hantering av de statliga intressena som grund för ingripande. Om länsstyrelsen inte riktar invändningar mot kommunens bedömningar i den del de berör statliga intressen och de mellankommunala intressena bör kommunen kunna förlita sig på att några invändningar inte heller görs i senare skeden i samband med rättsverkande beslut.

Om översiktsplanarbetet sker på avsett vis så har kommunen, genom en aktiv dialog med både allmänhet och länsstyrelsen som statens företrädare, diskuterat igenom viktiga frågor vid framtagandet av planen. Beslut som grundar sig på bra och aktuella översiktsplaner minskar också i viss mån risken för överklaganden och kan eventuellt också påskynda en överklagandeprocess om och när beslut blir överklagade.

Det kan också göras fördjupningar av eller tematiska tillägg till översiktsplanen. Dessa så kallade fördjupningar och tillägg kan i många fall ersätta program till detaljplan, och därigenom medverka till en mer komprimerad process i den fortsatta planeringen.

#### *Möjligheter att använda översiktsplanen för att förenkla planeringen*

För att hantera kommunens behov av detaljplaner behövs en tydlighet i kommunens planering. Det huvudsakliga syftet med översiktsplanen är att den ska utgöra underlag för fortsatt planering.

Genom en tydlig översiktsplanering, som utgör grund för den fortsatta planeringen, behåller kommunen planeringsinitiativet och bedriver därmed en aktiv kommunal planering. Det är kommunen som styr utvecklingen av bebyggelseområden och skapar förutsättningar för utvecklingen av marken.

## Detaljplaneinstrumentet

### **Avsikten med ny plan- och bygglag**

Möjligheterna till förenkling och effektivisering av detaljplanearbetet var ett av huvudsyftena med PBL, eftersom det är ett planskede som under de senaste årtiondena, enligt regeringen, har präglats av ganska långa processtider.

Kommunen kan använda detaljplaner som ett verktyg för att styra den framtida utvecklingen i bebyggelsehänseende. En detaljplan ska pröva markens lämplighet för den önskade åtgärden. Om det under processens gång visar sig att marken inte är lämplig ska planarbetet avbrytas.

### **Reglering med detaljplan**

Det finns tre förutsättningar för detaljplanering<sup>3</sup> som är viktiga att följa, och det är att

1. en detaljplan inte får omfatta ett större område än vad som är nödvändigt
2. den inte får vara mer detaljerad än vad som behövs
3. det ska tydligt framgå vad som regleras i detaljplanen

Att vid all planläggning med detaljplaner uppfylla dessa tre kriterier innebär att många planer blir enklare att använda och går snabbare att upprätta.

En detaljplan ska alltid reglera markens användning, det vill säga om den ska vara allmän platsmark, kvartersmark eller vattenområde. Förutom att planen reglerar markanvändningen så får den redovisa vilken bebyggelse som kan förväntas tillkomma till volym och omfattning och hur service och trafik avses fungera. Med det som underlag kan sakägare bedöma hur ett genomförande av planen kommer att påverka dem.

För att undvika en låg utnyttjandegrad av ett markområde, kan enligt PBL även den lägsta omfattningen av ett byggande regleras. Detta är en nyhet i jämförelse med ÄPBL, eftersom det inte längre krävs särskilda skäl för en sådan reglering.

Utöver dessa uppgifter finns i plan- och bygglagen möjlighet att precisera bland annat markanvändning, placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter samt mark- och genomförandefrågor. Det är viktigt att i varje plan överväga vilka av dessa bestämmelser som är nödvändiga för att detaljplanen ska vara tydlig, eller om de är onödiga. I många fall används preciserande bestämmelser som inte är nödvändiga för att uppnå planens syften och därmed blir detaljplanen mer detaljerad än vad som behövs. Sådana bestämmelser innebär också en ökad risk för att detaljplanen snabbt blir

---

<sup>3</sup> PBL 4 kap. § 32

inaktuell. Den kan vara upprättad för ett visst projekt och om byggherren/exploatören inte kan eller vill genomföra det när detaljplanen vunnit laga kraft, så kan inte någon annan överta planen och uppföra ett något annorlunda projekt, även om detta skulle inrymmas i planens syfte och användningsbestämmelser.

Det är bara möjligt att detaljera planen enligt de punkter som finns i PBL 4 kapitel. Trots detta finns många detaljplaner som har en högre detaljeringsgrad och andra planbestämmelser än de som har stöd i lagstiftningen.

Vid all planläggning med detaljplan ska också skälig hänsyn tas till befintlig bebyggelse samt äganderätts- och fastighetsförhållanden.

För en detaljplan där genomförandetiden har löpt ut kan kommunen, om kommunen är huvudman för allmänna platser, lösa in kvartersmark som inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen. Kommunen kan också ändra eller upphäva planen utan att ersätta fastighetsägare för förlorad byggrätt.

Detaljplaner kan endast ändras under genomförandetiden om berörda fastighetsägare godkänner ändringen. Nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunde förutses vid planläggningen eller införande av fastighetsindelningsbestämmelser kan dock innebära att planläggning sker mot fastighetsägares vilja under genomförandetiden.

### **Planbesked**

I PBL<sup>4</sup> infördes en möjlighet att ansöka om planbesked. Det är en rätt för enskilda, företag, myndigheter och organisationer att begära ett besked av kommunen om kommunen avser att påbörja en planläggning. Det är angeläget att veta hur kommunen ställer sig till ett förslag som kan innebära att en åtgärd vidtas som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs, eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs. I dessa fall kan man begära ett besked av kommunen. I planbeskedet ska kommunen redovisa sin avsikt om att inleda en sådan planläggning. En aktuell översiktsplan som bland annat tar ställning till hur allmänna intressen bör avvägas och var tätortsutbyggnad bör ske underlättar kommunens beslut om planbesked.

Genom planbeskedet är det möjligt att tidigt i planeringsprocessen öka förutsägbarheten för den sökande och möjliggöra en effektivare process och säkra likabehandling av sökande. Om kommunen lämnar ett negativt planbesked så ska skäl anges till varför kommunen inte avser att göra en detaljplan. Det är inte möjligt att åberopa brist på resurser som ett skäl för att inte planlägga.

Kommunen ska fatta beslut om planbesked inom fyra månader från det att begäran om planbesked kom in till kommunen. I beslutet ska kommunen ange om man kommer att påbörja ett planarbete eller inte, och det ska också framgå när kommunen beräknar att färdigställa planen.

Ett planbesked föregriper inte den kommande planeringsprocessen och är därför inte ett löfte om en detaljplan.

Kommunen har möjlighet att ta betalt för ett planbesked och kostnaderna för planbesked varierar mellan kommunerna.

---

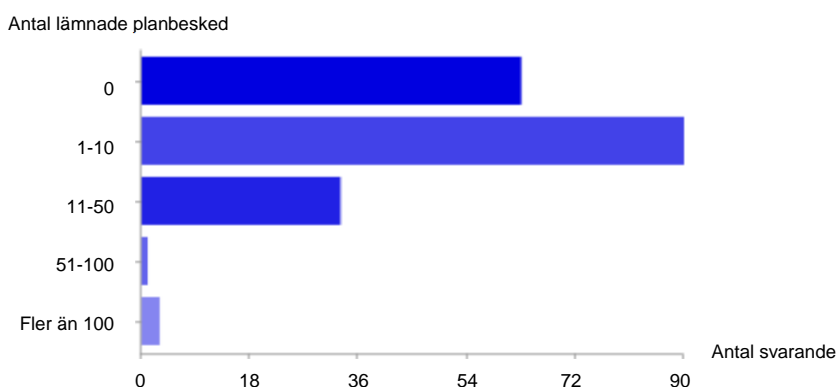
<sup>4</sup> PBL 5 kap. §§2-5

### Synpunkter och kommentarer från enkätsvar

Användningen av planbesked varierar mellan kommunerna, beroende på hur stort tryck man har på byggande. 32 procent av kommunerna har ännu inte lämnat något planbesked och 45 procent har lämnat 1-10 besked, så de flesta har liten erfarenhet och kan därför inte uttala sig om vilka möjligheter som finns med planbesked. Flera anser att det innebär en ökad administration, men också att det ger andra fördelar.

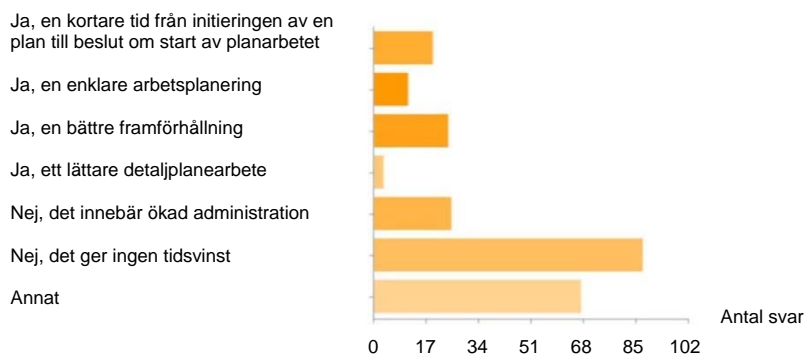
Många anser att det finns en potential med planbesked även om någon kommun anser att den kostnad som beskedet medför gynnar de penningstarka, för att det är för dyrt vid små initiativ att betala för ett planbesked.

Figur 1. Användningen av planbesked



Planbeskeden har för vissa inneburit att ansökningarna har blivit utförligare och därmed har bedömningen kunnat bli bättre. Många anser att det ger en ökad tydlighet och ger bättre prioritering och arbetsplanering av planeringsarbetet. De flesta anser att planbeskedet inte har bidragit till att förkorta tiden från initiering av ett planarbete till färdigställande.

Figur 2. Har införandet av planbesked lett till en förändring av kommunens arbete?



Länsstyrelserna anser att det är bra att frågan prövas på allvar inom en bestämd tid, men att de höga avgifterna kan skrämja bort enskilda som vill ha en mindre plan eller ändring.

Vissa kommuner anser att det inte är en större förändring av rådande praxis, för det gavs även tidigare skriftliga besked om planeringsberedskapen. Det är en förbättring att det anges i lagen att man ska ge svar inom en viss tid. Någon kommun anger att man hanterade motsvarande ärenden snabbare före den nya lagen.

En slutsats som kan dras av svaren på enkäterna är att planbesked är en möjlighet för kommunerna att vara tydliga.

#### *Tillämpning*

Det framkom i samband med den enkät som gjordes i inför seminariet om PBL i december<sup>5</sup>, att vissa kommuner använder planbesked som obligatoriskt för byggherrar eller andra som vill ha en detaljplan upprättad i kommunen. Detta är inte möjligt enligt PBL. Kommunerna kan inte kräva att någon ska ansöka om planbesked, det är en möjlighet för den som vill bygga. Det förekommer alltså en felaktig användning av planbesked.

#### *Förbättringsmöjligheter*

En förbättring av tillämpningen av planbesked skulle vara att ge vägledning om avsikten och möjligheten med planbesked till de kommuner som använder instrumentet.

#### **Avveckling av kravet på program**

Kommunen kan välja att upprätta ett program inför detaljplaneläggning. Ett program kan ligga till grund för en eller flera detaljplaner. Exempel på fall när program kan underlätta det fortsatta planarbetet är vid komplexa planer med många intressenter och motstående intressen.

I programmet ska kommunen och de som berörs av den kommande planen tidigt påbörja dialogen kring planeringen. Sakägarna och övriga intressenter ska få tillfälle att komma med synpunkter och delge sina erfarenheter. Kommunen ska också i ett tidigt skede kunna anpassa planen till de yttranden som kommer in vid samråd kring programmet. Kommunen är skyldig att samråda i de fall ett planprogram upprättas.

Programmet har i PBL blivit frivilligt i högre utsträckning än i ÄPBL. Förändringen innebär att kommunen får välja om ett planprogram ska upprättas eller inte. Avgörandet om ett program ska upprättas är kommunens, eftersom den ska bedöma om det behövs ett program. Detta är en skillnad gentemot ÄPBL där huvudregeln var att en detaljplan skulle grundas på ett program om det inte var onödigt. Frågan om ett program är nödvändigt kan inte överprövas.

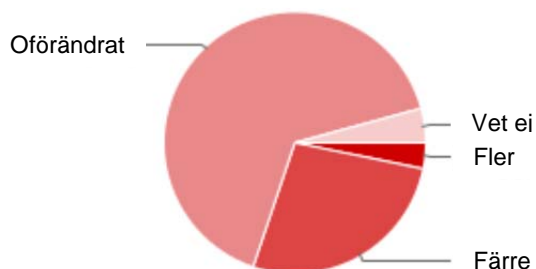
#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

På frågan om kommunen gör fler eller färre planprogram än innan lagändringen svarade en majoritet att de gör lika många program. Bara cirka 26 procent av kommunerna gör färre och någon enstaka fler. Det finns någon kommun som svarar att de inte heller tidigare gjorde några program, och någon som svarar att de ersätter programmen med översiktsplanen eller fördjupningar av översiktsplanen.

---

<sup>5</sup> Forum PBL, 5-6 december 2012, Boverket och PBL-kommittén

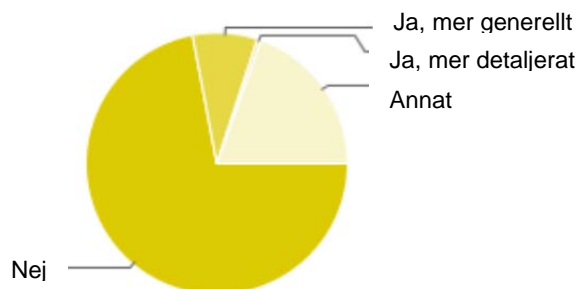
Figur 3. Gör kommunen fler eller färre planprogram än före ny plan- och bygglag



Innehållet i programmen har enligt enkäten i de flesta fall inte förändrats, 72 procent menar att innehållet är likadant som tidigare medan 8 procent anger att det är mer generellt och någon enstaka att det är mer detaljerat än tidigare. Någon kommun beskriver att planprogram används för mer översiktlig samordning nu och någon att de används för större områden.

I någon kommun tycker man att det är ett stort värde att ha program och fortsätter använda det i samma omfattning som innan.

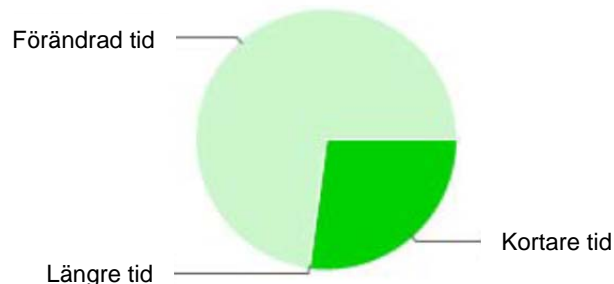
Figur 4. Har innehållet i planprogrammen förändrats på något sätt till följd av lagändringen?



Beträffande om avvecklingen av planprogram har inneburit att tiden från start i byggnadsnämnd till färdig detaljplan har kortats, svarar 24 procent av kommunerna att tiden blivit kortare medan 65 procent anger att den är oförändrad. Ingen kommun anser att tiden blivit längre. Här finns alltså ett tecken på att för en fjärdedel av kommunerna så har förändringen haft den effekt som regeringen avsåg, vilket är positivt.



Figur 5. Hur har avvecklingen av kravet på planprogram påverkat den totala tiden från start i byggnadsnämnd till antagen detaljplan?



### Tillämpning

Omfattningen av de program som görs är i de flesta fall oförändrad. En något mer generell inriktning kan noteras i vissa kommuner. Några kommenterar beträffande planprogram:

- ”Vi anser att det är en fördel att upprätta ett planprogram, ett generellt och relativt tunt. Detta innebär att vi får med oss fler, fastighetsägare och myndigheter redan från början innan det finns några skarpa förslag. De flesta känner sig då delaktiga och det har för oss resulterat i färre överklaganden.”
- ”Planprogram används mycket sällan efter lagändringen. Samtidigt har skedet med planbesked tagit ungefär samma tid då det finns ett behov av att utreda samma typ av frågor i planbesked som tidigare låg i program/start-PM.”

### Förbättringsmöjligheter

Genom att använda program kan kommunen tidigt samråda med berörda om planer som berör ett större område. Kommunen kan tidigt samla in synpunkter för att underlätta den efterföljande detaljplaneringen.

Genom program får kommunen en mer samlad bild över den planerade utvecklingen i områden och kan göra en samlad bedömning.

### Förenklat planförfarande

I PBL finns, liksom i ÄPBL, möjlighet att förenkla processen för att upprätta en detaljplan i vissa fall, så kallat enkelt planförfarande. Dessa fall är när planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över den. Planen får inte heller vara av stor vikt eller ha principiell betydelse, den får inte antas kunna medföra en betydande miljöpåverkan och den måste sakna intresse för allmänheten. En annan form av enkelt planförfarande kan användas när planen bara gäller en verksamhet som har eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6§ miljöbalken eller när planen bara gäller åtgärder som har eller ska prövas genom vägplan enligt väglagen eller genom järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg. Även i dessa fall ska planförslaget vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.

Möjligheterna ovan motsvarar i första punkten ÄPBL, med vissa förtydliganden, medan de andra punkterna är nya.

Att planen saknar stor vikt eller principiell betydelse kan enligt vissa kommuners tolkning innebära att det är en detaljplan som kommunfullmäktige kan uppdra åt kommunstyrelse eller byggnadsnämnd att besluta om och anta. Det är kommunen som självständigt beslutar vilken form av planförfarande som ska användas i respektive planeringsfall.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

Eftersom frågan om användningen av enkelt planförfarande ställs av Boverket i plan- och byggenkäten, så har frågan inte ställts i enkäten till denna utredning. Kommentarer är dock lämnade i samband med enkäten för detta uppdrag.

Göteborg anger att de gjort få detaljplaner klara enligt ny PBL, endast ett tiotal och samtliga dessa är upprättade med enkelt planförfarande. Ett par typiska kommentarer som gäller förenklat planförfarande är dessa:

- ”Enkelt planförfarande tar ännu för lång tid för att det ska göra någon skillnad mot ”gamla” PBL.”
- ”Enkelt planförfarande tar numer längre tid. Upphävande av fastighetsplaner tar längre tid.”
- ”Enkelt planförfarande har blivit mer arbetskrävande.”

#### *Tillämpning*

I vissa kommuner görs en stor del av detaljplanerna med enkelt planförfarande. En förutsättning för att det ska gå att göra är att kommunen har en bra och aktuell översiktsplan som ligger till grund för fortsatta beslut om planering.

Att planen ska sakna intresse för allmänheten tolkas av vissa länsstyrelser så att den inte får innehålla någon allmän platsmark. Den tolkningen innebär att det är många planer som, trots att de saknar stor vikt eller principiell betydelse i övrigt, inte kan upprättas med enkelt planförfarande.

Under 2011 var det ca 45 procent av kommunernas detaljplaner som upprättas med enkelt planförfarande enligt Boverkets plan- och byggenkät<sup>6</sup>. Det är viktigt att påpeka att det enbart är antalet planer som räknats. Ingen hänsyn tas till planernas komplexitet eller omfattning.

I exempelvis Hallands län görs en stor del av detaljplanerna med enkelt planförfarande enligt plan- och byggenkäten.

#### *Förbättringsmöjligheter*

Sannolikt finns det möjlighet för många kommuner att öka antalet planer som upprättas med enkelt planförfarande, genom att överväga om förutsättningarna för att använda förenklat planförfarande är uppfyllda då en detaljplan ska upprättas.

Om förutsättningarna för att använda förenklat planförfarande skulle förändras så ändras omfattningen av de tillfällen då det enkla förfarandet

---

<sup>6</sup> Plan- och bygglagen i praktiken 2011

kan användas. Detta utreds i samband med tilläggsdirektivet (Dir. 2012:114) till plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91)<sup>7</sup>.

### **Flexibla detaljplaner kontra detaljeringskrav**

Detaljplaner upprättas ofta för ett visst projekt, vilket kan medföra problem i efterhand. Det kan till exempel uppstå behov av justeringar av utformningen som medför att man tvingas ta ställning till att göra en liten avvikelse från detaljplanen direkt efter att den vunnit laga kraft. Det kan också innebära att planen inte kan utnyttjas till ett annat projekt.

Svensk forskning visar att detaljplanerna bör bli mer flexibla och mindre detaljerade.<sup>8</sup>

Genom att ha flexibla planer låter kommunen bygglovsprövningen vara avgörande för utformningen av tillkommande bebyggelse. Det blir en avvägning mellan kommunens önskan att styra bebyggelsen, vilka möjligheter kommuner har att förenkla eller minska detaljeringsgraden enligt PBL och byggherrens möjligheter att bygga det den önskar. Samtidigt som planhandläggaren gärna vill ge frihet åt arkitekterna, så upplevs det som svårt av kommuner att ställa krav i bygglovsskedet om det inte finns planbestämmelser till grund för kraven.

### *Tillämpning*

Under de senaste åren har detaljeringsgraden i detaljplaner generellt ökat. Det har flera orsaker. Till exempel att det kan finnas brist på förtroende mellan olika aktörer, såväl inom som utom kommunerna, eller i samband med överklagande.

En annan orsak som kan vara relevant i sammanhanget är att bygglovet, utifrån avgjorda rättsfall, vid överklagande uppfattas ha fått en låg status. Överklagningsinstanserna hanterar ibland överklagade bygglov på så vis att frågor som inte är reglerade i detaljplanen inte hanteras vid ett överklagat bygglov. Detta innebär svårigheter för kommunerna att hävda kraven i andra kapitlet i PBL. Följden blir att fler frågor regleras i detaljplanen än vad som är nödvändigt för det faktiska byggandet, då bestämmelserna även ska kunna ligga till grund för bedömningen vid ett eventuellt överklagande av bygglov.

### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

Enligt enkäten som sändes ut i samband med seminariet Forum PBL i december 2012 så finns en önskan hos kommunerna att göra detaljplaner som är flexibla. Detta är inte alltid möjligt. Främsta orsakerna är enligt de svarande att det saknas förtroende mellan förvaltningar inom kommunen eller mellan avdelningar inom kommunen. Utifrån de generella kommentarerna kan utläsas att flera kommuner önskar att detaljplanerna inte ska vara mer detaljerade än vad som krävs.

---

<sup>7</sup> Regeringen beslutade den 15 november utvidga uppdraget till den pågående Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan. Kompletteringarna innebär att den särskilde utredaren Lars Magnusson också ska analysera vad det finns för förutsättningar för att göra plan- och byggprocessen enklare.

<sup>8</sup> Graner (2005) *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?* Kungliga Tekniska Högskolan KTH. Institutionen för Infrastruktur. Avdelningen för Fastighetsvetenskap. Examensarbete.

- ”Flexiblare detaljplaner. Detaljplaner är väldigt genomförandeinriktade och förhåller sig till byggprojekt och är sämre för att hålla över tiden. I och med att genomförandefrågorna har fått ökat fokus, blir det ännu svårare att ha detaljplaner som håller över tid. Hela plansystemet bör kunna göras om. Frågan är om detaljplanerna inte blir för detaljerade i dag, nästan bygglovsansökningar i dag.”

#### *Förbättringsmöjligheter*

För att uppnå regeringens mål att detaljplaner ska bli mindre detaljerade, så behövs sannolikt i första hand stöd och vägledning, samt ett förändrat synsätt på handläggning av såväl detaljplaner som bygglov och överklagade bygglov.

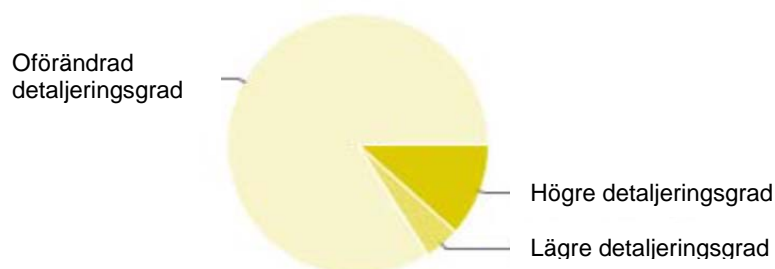
#### **Utredningskrav i detaljplaner**

Att detaljeringskraven har ökat beror även, utifrån enkätsvaren, på att kraven på redovisning av olika förutsättningar har ökat väsentligt. Planeringen har blivit mer komplex, och då krävs det fler utredningar än tidigare. Exempel på frågor som tillkommit i samband med PBL, eller under senare tid av annat skäl, är bestämmelser om fastighetsindelning, tydligare beskrivning av genomförandeåtgärder, beskrivning av klimatkonsekvenser och elektronisk kommunikation. Alla dessa frågor kan kräva utredningar i detaljplaneskedet, om det inte är klarlagt i översiktsplan eller program. Ju tidigare sådana utredningar görs desto enklare och snabbare går sedan detaljplaneprocessen. Det kan också av länsstyrelsen krävas utredningar kring buller, miljökrav, skuggverkan och annat. De sociala frågorna kan ibland behöva konsekvensanalyseras, vilket innebär krav på fler medverkande i planeringsprocessen och ökad tidsåtgång. Det är inte heller klart hur man på bästa sätt gör en social analys av ett planeringsuppdrag, så det kan betyda att planhandläggare får skapa nya metoder och modeller för sitt arbete. De sociala frågorna är exempel på förutsättningar som bäst hanteras i översiktsplanen.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

I svaren på frågan i enkäten om det skett en förändring av detaljeringsgraden i detaljplaner sedan nya PBL infördes så svarar en stor majoritet av kommunerna att detaljeringsgraden är oförändrad. 11 procent anger att de har en högre detaljeringsgrad och 4 procent att de har en lägre grad av detaljering. Om man däremot ser över en lite längre tidsperiod så har säkert detaljeringsgraden ökat.

Figur 6. Hur har detaljeringsgraden i kommunens detaljplaner förändrats sedan 2 maj 2011



Det förekommer en del kommentarer om att länsstyrelserna kräver olika utredningar, vilket gör att planerna ibland kan bli mer detaljerade och innehålla fler utredningar än tidigare. Det är många kommentarer allmänt om detaljplanering som rör detaljeringsgraden och utredningskraven i detaljplaner. En åsikt som återkommer är att man i kommunerna anser att länsstyrelserna ställer krav, ibland omotiverade, på utredningar i detaljplaneskedet. Som exempel kan följande kommentarer vara vägledande.

- ”Tiden för detaljplaneprocessen har generellt ökat i takt med krav på allt utförligare utredningar, som var och en tar ansevärd tid att arbeta fram.”
- ”Det är inte små förändringar i hanteringen av detaljplanearbetena som påverkar tidsåtgången för planupprättande, utan de ständigt ökande kraven på utredningsinsatser i planarbetet. Allt kan inte lösas i detaljplaneskedet. Här tror jag det behövs ett förändrat synsätt från lagstiftaren.”

#### *Tillämpning*

Gällande hur kommunerna arbetar med detaljeringsgraden i detaljplaner utifrån krav på utredningar finns säkert stora möjligheter till kunskapsutbyte mellan olika länsstyrelser samt mellan kommuner och länsstyrelser.

#### *Förbättringsmöjligheter*

Att få en enhetlig tillämpning av utredningskrav i planer, vilka utredningar som ska genomföras vid översiktsplan, program eller detaljplan bör förtydligas, liksom vilka krav som är rimliga att ställa från länsstyrelsernas sida.

För att minska kravet på utredningar i detaljplaneskedet, så bör vissa utredningar göras i samband med översiktsplanen eller fördjupningar av översiktsplanen. Dessutom bör övervägas vilka utredningar som är nödvändiga för planen och vilka som inte är det.

#### **Möjlighet till olika huvudmän för allmän platsmark inom samma detaljplan**

I PBL infördes en möjlighet att allmänna platser kan ha olika huvudmän inom samma detaljplan. I ÄPBL var det inte möjligt, utan då fick

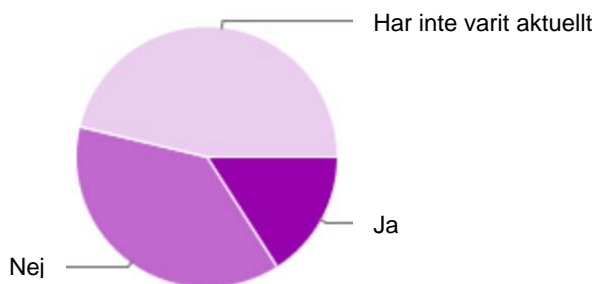
kommunen göra två olika planer, en med vardera det område som berörde respektive huvudman. Möjligheten gäller endast för allmänna platser, inte markreservat för vägar eller annat på kvartersmark. Huvudregeln är dock att det är kommunen som ska vara huvudman för den allmänna platsen. Om det finns särskilda skäl kan kommunen genom en bestämmelse i detaljplanen låta huvudmannaskapet övergå till annan. Ett särskilt skäl kan till exempel vara att området är avsett för fritidsbebyggelse eller industriområde eller för att få en enhetlig förvaltning vid ny eller kompletterande detaljplanläggning i ett område där det finns enskilt huvudmannaskap sedan tidigare. Den nya lagtexten gör det möjligt att anpassa huvudmannaskapet till de praktiska behov som finns, utan att behöva göra en detaljplan för varje delområde.

Avsikten med bestämmelsen är att ansvar för exempelvis gatu- och väghållningen bör fördelas enligt samma principer som gäller idag, exempelvis att kommunen kan avsäga sig ansvaret i fritidshusområden. Om kommunen inte är huvudman åligger huvudmannaskapet för allmän platsmark fastighetsägarna gemensamt. Detta kan till exempel organiseras genom en samfällighetsförening. En planbestämmelse kan inte reglera vem som ska svara för huvudmannaskapet när det inte är kommunen. Frågan om huvudmannaskap bör behandlas i planbeskrivningens genomförandedel.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

Det är bara 15 procent av kommunerna som har gjort planer med olika huvudmän för allmän platsmark inom en plan. I 44 procent av kommunerna har det inte varit aktuellt och 36 procent anger bara att de inte har använt möjligheten.

*Figur 7. Har kommunen gjort detaljplaner med olika huvudmän för allmän platsmark?*

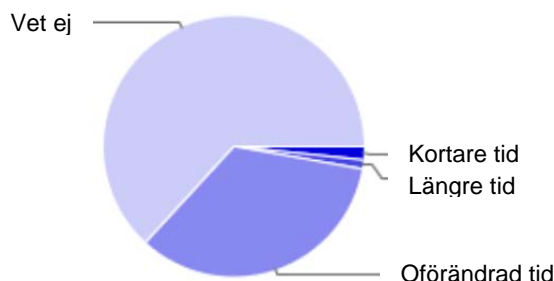


Beträffande förändringar i tiden för planering som kommunerna anser beror på denna möjlighet anger 1 procent att planeringstiden blir längre och 2 procent att den blir kortare. 31 procent anser att det inte påverkar och 56 procent vet inte.

Det är relativt få kommentarer som avser olika huvudmän för allmän platsmark vilket sannolikt beror på att det är väldigt få som använt det.

- ”Vi jobbar bättre med tidiga frågor kring huvudmannaskap, kostnader och drift.”
- ”Sannolikt bättre att ha möjlighet till olika huvudmannaskap.”

Figur 8. Hur har möjligheten till olika huvudmän för allmän platsmark påverkat den totala tiden från start i byggnadsnämnd till antagen detaljplan?



### Tillämpning

De enkätsvar som inkommit inför Boverkets seminarium i december 2012 visar att både kommuner och länsstyrelser anser att möjligheten är en förbättring av planinstrumentet, men att det inte bidrar till att förkorta planeringstiden.

En positiv följd av förändringen är att kommunen inte behöver göra två planer inom ett område för att det ska vara olika huvudmän för den allmänna platsmarken.

### Förbättringsmöjligheter

Vägledning och råd för att utveckla frågan om hur och när man kan och bör använda möjligheten att ha olika huvudmän för allmän platsmark i en detaljplan är lämpligt. De kommuner som redan har använt möjligheten kan redovisa vilka fördelar man anser att det ger.

### Borttagande av fastighetsplaneinstitutet

I och med att fastighetsplaneinstitutet har avskaffats, har det i stället förts in en möjlighet att i detalj reglera fastighetsindelningen i detaljplanen.

Liksom tidigare får kommunen bestämma en största eller minsta fastighetsstorlek i detaljplanen. I ÄPBL kunde kommunen mer fritt bestämma "principerna för fastighetsindelningen". Detta har i PBL begränsats till att endast avse fastighetsstorlek. Det är också möjligt att bestämma markreservat för gemensamhetsanläggningar. Tidigare kunde kommunen ange "principerna för inrättande av gemensamhetsanläggningar", vilket i PBL har preciserats till att endast avse markreservat.

Om fastighetsindelningen eller en gemensamhetsanläggning behöver regleras mer i detalj kan kommunen besluta om fastighetsindelningsbestämmelser. Dessa motsvarar vad som tidigare kunde regleras i en fastighetsplan. Fastighetsindelningsbestämmelser får införas i detaljplanen om det behövs för att man ska kunna få till stånd en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta planens genomförande.

Genom fastighetsindelningsbestämmelser får kommunen bestämma

- hur området ska vara indelat i fastigheter
- vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas

- vilka anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar, vilka fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och vilka utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.

Fastighetsindelningsbestämmelser bör införas till exempel när ägostrukturen i ett kvarter är splittrad och utbyggnaden sker successivt, när en gemensam gårdssanering eller parkeringsanläggning är nödvändig för att genomföra en detaljplan eller för att bevara ett fastighetsmönster av betydelse för en viss kulturmiljö. Det finns dock ingen skyldighet för kommunen att införa fastighetsindelningsbestämmelser i detaljplanen.

Fastighetsindelningsbestämmelser ska framförallt användas när endast en lösning eftersträvas. Ett exempel är för att undvika problemet med ”först till kvarn” när gränsdragningen inom ett kvarter ska avgöras. Andra exempel är att en gemensamhetsanläggning eller ett servitut måste lokaliseras på ett visst sätt inom ett kvarter. Omvänt kan fastighetsindelningsbestämmelser vara ett hinder om alternativa lösningar är möjliga vid genomförandet av planen.

En detaljplanebestämmelse om markens indelning i fastigheter eller om servitut eller liknande särskilda rättigheter ska vara förenlig med vissa bestämmelser i fastighetsbildningslagen. Detta innebär att de fastigheter som enligt planbestämmelsen ska bildas ska vara varaktigt lämpliga för sitt ändamål. Det innebär också att de fastighetsregleringar som krävs för att genomföra fastighetsindelningen ska leda till att fastighetsvärdena ökar.

En detaljplanebestämmelse om inrättande av en gemensamhetsanläggning ska även vara förenlig med vissa bestämmelser i anläggningslagen. Detta innebär att deltagandet i gemensamhetsanläggningen måste vara av väsentlig betydelse för de fastigheter som enligt planen ska delta och anläggningen måste dessutom leda till att fastighetsvärdena ökar.

Fastighetsindelningsbestämmelser är ett starkt redskap för att åstadkomma en viss fastighetsindelning i de fall där det bedöms som väsentligt att genomförandet sker på ett visst bestämt sätt eller där tvångsbeslut bedöms som nödvändiga. Sådana bestämmelser innebär dock samtidigt att det inte finns något utrymme för variationer eller anpassningar när planen ska genomföras, utöver sådant som kan betraktas som mindre avvikelser.

En detaljplan får normalt inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det. Detta gäller dock inte om planändringen görs för att införa fastighetsindelningsbestämmelser.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

I enkäten fanns ingen särskild fråga om möjligheten att reglera fastighetsbildningen i detaljplan istället för i fastighetsplan. De kommentarer som ändå inkommit visar att behovet av att ha tillgång till en expert inom lantmäteri vid detaljplaneringen har ökat. Någon kommun anger att behovet av kunskaper om fastighetsrätt har ökat, och att det är något som traditionellt sett inte legat på planerarna.



Upphävande av fastighetsplaner, vilket numera måste göras genom ändring av detaljplan, tar längre tid enligt någon kommuns erfarenhet. En annan kommun anger att det viktigaste steget för att snabba upp processen är förenklingar i fastighetsbildningslagen för att snabbt och billigt kunna upplösa föråldrade samfälligheter, ”fastighetsrester” och andra inaktuella förhållanden. Detta är mycket viktigare än att ändra detaljer i PBL.

#### *Förbättringsmöjligheter*

Inom ramen för Boverkets och Lantmäteriets samarbetsprogram sammanhållen detaljplanerings- och fastighetsbildningsprocess (SPF) finns förslag både på hur processerna för detaljplanering och fastighetsbildning inom gällande lagsystem kan förbättras och effektiviseras. En viktig utgångspunkt är att lantmäterimyndigheten kommer in tidigt i planeringen så att de fastighetsrättsliga frågorna löses på ett tidigt stadium. En annan viktig aspekt är att detaljplanehandläggare och förrättningslantmätare har övergripande kunskaper inom hela planerings- och fastighetsbildningsprocessen och dessutom fördjupad kompetens inom varandras respektive specialområde.

#### **Borttagande av kravet på att genomförandet ska redovisas i en särskild handling**

Innan PBL trädde i kraft så skulle genomförandefrågorna behandlas i en särskild genomförandebeskrivning. Risken med ÄPBL var att genomförandefrågorna inte var en integrerad del i planeringsprocessen. Det kunde innebära att förutsättningarna för planen hade diskuterats utan koppling till genomförandet i inledningen av planarbetet. Nu ska genomförandefrågorna vara inarbetade i planbeskrivningen. Avsikten är att den kunskap som det innebär att behandla genomförandefrågorna ska integreras i planprocessen.

Genomförandedelarna i planbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för vilka organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett så bra och kostnadseffektivt sätt som möjligt. Ett problem har tidigare varit att genomförandebeskrivningar har varit svåra att förstå och inte har redovisat konsekvenserna av planen på ett tydligt sätt. Bestämmelsen om att föra in genomförandefrågorna i planbeskrivningen har därför kompletterats med ett krav på att konsekvenserna för dem som är berörda av planen ska redovisas. Varje fastighetsägare ska ur beskrivningen kunna förstå vad planen innebär för honom eller henne. Det är viktigt att i genomförandedelarna klarlägga även de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för att genomföra detaljplanen.

Redovisningen av genomförandet bör vara så tydlig som möjligt för att såväl fastighetsägare som andra berörda ska inse konsekvenserna av planens genomförande.

Redan inför samrådet bör de viktigaste frågorna som gäller åtgärder och konsekvenser som påverkar sakägare och andra berörda tydligt redovisas, så att alla inser vad som kommer att hända då planen genomförs. Detta innebär att frågorna redan i detta skede bör vara utredda i rimlig omfattning, och inte vänta till ett sent skede i processen.

Texterna om genomförandefrågor är ett levande dokument som förändras och utvecklas efter samråd om planen.

Kommunen ska i planbeskrivningen redogöra för de förändringar som genomförandet av detaljplanen kommer att medföra på fastighetsindelningen. Samarbetet genom SPF syftar till att utveckla metoder för samarbete så att underlaget till den beskrivning som görs i planbeskrivningen även kan användas i underlaget till den fastighetsrättsliga beskrivning som förrättningslantmätaren senare gör vid förrättning.

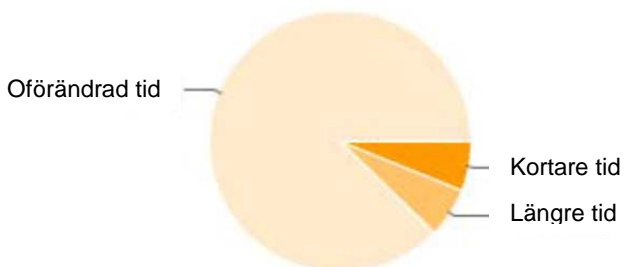
När fastighetsrättsliga frågor redovisas i planbeskrivningen är dessa underlag för kommande lantmäteriförrättningar enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. De är dock inte bindande för lantmätaren som utför förrättningen. Det är viktigt att tidigt samråda med lantmäterimyndigheten när det gäller de fastighetsrättsliga frågorna i detaljplaner.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

Enkätsvaren visar att tiden för planprocessen inte har förändrats på grund av att genomförandefrågorna har förts in i planbeskrivningen. Däremot anser många att det innebär en förbättring, eftersom frågorna blir bättre och tydligare belysta i detaljplaner.

6 procent av kommunerna anser att planarbetet tar kortare tid och 6 procent att det tar längre tid, medan 79 procent anser att planarbetet tar lika lång tid som tidigare.

*Figur 9. Hur har införandet av genomförandefrågorna i planbeskrivningen påverkat den totala tiden från start i byggnadsnämnd till antagen detaljplan?*



Vad det gäller hur frågorna blir belysta i planerna har kommunerna en hel del svar som visar att det har skett en förändring och en förbättring, även om fortfarande 50 procent av kommunerna anser att det inte har förändrat något. Enligt 23 procent av kommunerna blir konsekvenserna tydligare, 15 procent säger att genomförandefrågorna belyses tidigare i processen och 19 procent att de blir utförligare belysta medan 20 procent anger att de har fått ökat fokus. På frågan har det varit möjligt att ge flera svarsalternativ.

Det finns en del kommentarer från kommunerna om hur man ser på frågorna om genomförande. Några av dessa kommer här:

- ”Detaljplaner är väldigt genomförandeinriktade och förhåller sig till byggprojekt och är sämre för att hålla över tiden. I och med att

genomförandefrågorna har fått ökat fokus, blir det ännu svårare att ha detaljplaner som håller över tid.”

- ”Vi för en tidigare dialog än tidigare med Lantmäteriet avseende avgränsning av samråds/sakägarkrets.”

#### *Tillämpning*

Förändringen av hanteringen av genomförandefrågorna i detaljplaner har inte inneburit något större problem för kommunerna, utan en anpassning har skett.

#### *Förbättringsmöjligheter*

Om den processbeskrivning som tagits fram inom SPF tillämpas kommer lantmäterimyndigheten in tidigt i planeringen så att de fastighetsrättsliga frågorna löses på ett tidigt stadium, och då kan de också bli tydligare belysta i planbeskrivningen. Information om SPF kan ges i samband med kunskapsspridningen.

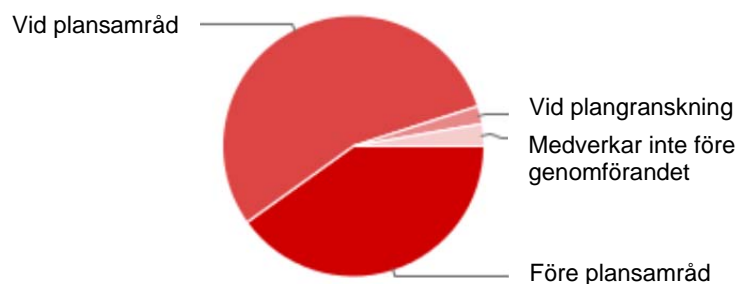
#### **Samverkan med lantmäterimyndigheten i detaljplaneringen**

För att undersöka om förändringen av lagstiftningen har haft påverkan på hur och när lantmäterimyndigheten deltar i detaljplaneringen ställdes ett par frågor om detta. Den första frågan var när i processen lantmäterimyndigheten kommer in och den andra var när kommunen skulle önska att den kom in.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

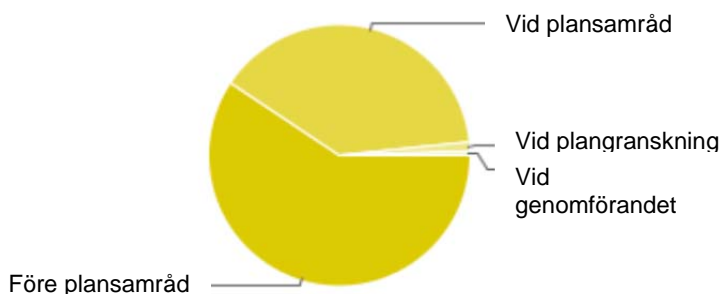
I 37 procent av kommunerna medverkar lantmäterimyndigheten före plansamrådet. I 50 procent av kommunerna kommer den in vid plansamråd. Det är bara 2 procent som anger att den medverkar från granskningsskedet och 3 procent som svarar att den inte medverkar förrän vid genomförandet.

*Figur 10. När påbörjas lantmäterimyndighetens medverkan i detaljplaneprocessen?*



Det är en liten skillnad från när kommunerna anser att lantmäterimyndigheten borde medverka, vilket är att 54 procent helst vill att den medverkar före plansamrådet, 36 procent vid plansamråd och 1 procent vardera för granskningsskedet och genomförandet.

Figur 11. När anser kommunen att lantmäterimyndigheten ska medverka i detaljplaneprocessen?



Svaret på frågan om vilka som är skälen i de fall lantmäterimyndigheten medverkar senare än kommunen önskar varierar. De svarsalternativ som gavs var att det medför kostnader för kommunen, att personalresurser saknas hos lantmäterimyndigheten, att personalresurser saknas hos kommunen eller brister i regelverket. Det fanns också möjlighet att lämna öppna kommentarer och att ange mer än ett skäl. Kostnader svarade 25 procent av kommunerna, lantmäterimyndighetens personalresurser 25 procent och kommunens personalresurser 16 procent, brister i regelverket ansåg 6 procent var skälet.

De öppna kommentarerna från kommunerna är enligt följande.

- ”Frågan är inget som lantmäteriet verkar prioritera.”
- ”Frågan är inte relevant för oss, lantmäteriet brukar medverka när kommunen så önskar.”

Här kan vi konstatera att även om kommunerna i vissa fall önskar en tidigare medverka av lantmäterimyndigheten, så är de i huvudsak nöjda med deras arbete och tiden när de kommer in i ärendet.

#### *Tillämpning*

Lantmäteriet och SKL har träffat ett ramavtal om hur samverkan mellan Lantmäteriet och kommunerna ska gå till. Ett normalavtal har träffats om villkoren för att Lantmäteriet ska utföra fastighetsrättsliga uppdrag inom kommunen. Ett sådant avtal har träffats endast med ett fåtal kommuner. Utredningen nedan kan ge en del svar.

### *Förbättringsmöjligheter*

Just nu är Lantmäteriet i slutfasen av ett regeringsuppdrag om lantmäterimyndigheternas medverkan i plansamråd.<sup>9</sup>

Eftersom rapportering ska ske 31 mars 2013 finns inga slutliga resultat att hämta från den. Men en slutsats som kan dras av arbetsmaterialet i den utredningen, är att samarbetet mellan kommunernas planerare och lantmäterimyndigheterna kan förbättras. I samband med kunskapsspridning kring detta uppdrag kan även information från Lantmäteriets uppdrag delges.

### **Övriga möjligheter inom ramen för detaljplaner**

Det finns en del övriga möjligheter till förenklingar inom ramen för detaljplaner. I PBL finns möjlighet att bygglovsbefria vissa åtgärder genom bestämmelse i detaljplan. Detta är en möjlighet som används i liten utsträckning av kommunerna, för att de då inte har någon kontroll över vad som byggs. I ÄPBL var sådant byggande anmälningspliktigt, men det är inte fallet i PBL. Däremot finns nu ett förslag till ändring i plan- och byggförordningen (PBF) som innebär att normalt bygglovspliktiga åtgärder som är bygglovsbefriade i detaljplan blir anmälningspliktiga. Om detta förslag genomförs kommer också de bygglovsbefriade åtgärderna att bli föremål för krav på bland annat startbesked. Då blir det lättare att använda den möjligheten för kommunerna. Det kan vara tillämpligt när en plan är upprättad för att medge en specifik byggnad. Då kan den totala tiden kortas genom att bygglovsplikten upphävs. Det finns i sammanhanget en ekonomisk fråga för kommunen, då kommunen kan ha svårt att ta ut den avgift som normalt erläggs för ett bygglov.

### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

Enkätsvaren ger en hel del kommentarer om detaljplaner och planprocessen. En del av dem återges här, och flera finns i bilagan med citat.

- ”Ett otroligt otacksamt lagförslag om syftet var att minska tiden mellan idé -> färdigt projekt. Är väldigt liten tid som egentligen handlar om arbetstid utan det största problemet är överklagan och politisk hantering (tiden emellan olika instanser).”
- ”Med gällande lagstiftning är det inte lätt att bygga stad.”

Det är kritiska synpunkter på PBL som visar att kommunerna inte anser att förändringen har haft någon positiv betydelse för deras arbete eller tidsåtgången.

---

<sup>9</sup> Enligt 5 kap. 11 och 39 §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen i arbetet med att ta fram program för eller utarbetande av förslag till detaljplaner och områdesbestämmelser samråda med lantmäterimyndigheten. Lantmäterimyndigheten ska vid samrådet verka för att planbestämmelser utformas på ett ändamålsenligt sätt med utgångspunkt i det fastighetsrättsliga genomförandet. Lantmäteriet ska under en tvåårsperiod följa upp lantmäterimyndigheternas samrådsarbete. I uppdraget ingår att sammanställa erfarenheterna av samrådsarbetet och att dra slutsatser av detta. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2013.

### Tillämpning

Det framgår av enkätsvaren att den praktiska användningen av PBL skiljer sig åt mellan kommunerna. Det kan bero på fysisk storlek, invånarantal eller planeringstryck. En mer enhetlig tillämpning av lagen är en fråga som bör diskuteras.

### Förbättringsmöjligheter

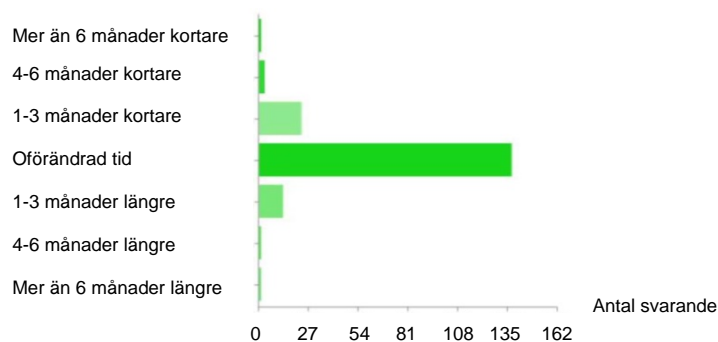
Vägledning som syftar till att ta upp rollfördelning, planering och planläggning är viktig. Att fortlöpande sträva efter förbättring är också viktigt. Den kunskapsdelning som ska ske efter redovisning av denna rapport är ett sätt att informera om vilka möjligheter som finns att använda PBL.

### Förändringar i tidsåtgång för detaljplaneprocessen

Kommunerna fick en fråga om det har skett förändringar i tidsåtgången för detaljplaneprocessen med anledning av PBL. De allra flesta, 69 procent svarade att tidsåtgången är oförändrad, 12 procent att den tar 1-3 månader kortare tid, 2 procent 4-6 månader kortare och 1 procent mer än 6 månader kortare. Däremot så angav 7 procent att den tar 1-3 månader längre tid och 1 procent vardera att processen tar 4-6 månader respektive mer än 6 månader längre tid.

Tyvärre har kommunen som anger att processen tar mer än 6 månader kortare tid inte uppgett kommunnamn, så vi har ingen möjlighet att följa upp det svaret med en intervju om vilka åtgärder de gjort för att uppnå det resultatet. Av enkäten framgår att det är en effektivisering av kommunens arbete och kommunens resurser som är orsak till förändringen, men de skriver att lagändringen inte har medfört detta.

Figur 12. Hur har den totala tiden för detaljplaneprocessen från startbeslut i byggnadsnämnd till antagande förändrats sedan 2 maj 2011?



## Bygglov och andra tillstånd

### Tillstånd av olika slag

Det finns ett antal bindande tillstånd som ges med utgångspunkt i plan- och bygglagen. Dessa är förhandsbesked, bygglov, rivningslov, marklov, startbesked och slutbesked. Det finns även åtgärder som är anmälningspliktiga eller helt befriade från lov- eller anmälningsplikt. I ÄPBL kunde

vissa åtgärder vara både lov- och anmälningspliktiga, vilket inte är möjligt numera.

### Krav på att beslut om lov ska fattas inom tio veckor

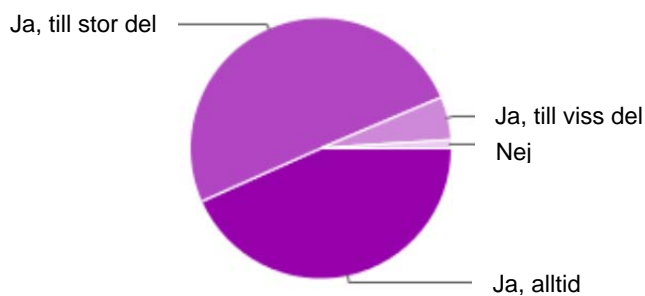
I samband med att PBL trädde i kraft så infördes krav på att beslut om bygglov och andra lov enligt PBL 9 kapitel ska fattas inom tio veckor från det datum som fullständiga handlingar har inkommit till kommunen. Tiden för kommunen att hantera bygglovet får förlängas med tio veckor, men då måste kommunen redovisa skäl för att hanteringen ska ta längre tid än normalt.

Den som söker ett lov ska få ett mottagningsbevis när ansökningshandlingarna är kompletta och ärendet börjar handläggas. En bygglovsansökan ska redovisa bland annat planlösningar och uppgifter om kontrollansvarig, vilket är en skillnad gentemot tidigare. Om någon annan än fastighetsägaren söker bygglov ska fastighetsägaren underrättas om detta om det inte är uppenbart onödigt.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

De allra flesta kommuner anger att de alltid eller till stor del, sammanlagt 88 procent, håller tiden 10 veckor för beslut om bygglov sedan kompletta handlingar inkommit. Därutöver har 5 procent angivit till viss del och bara 1 procent att de inte håller tiden enligt PBL.

*Figur 13. Kan kommunen hålla tiden 10 veckor för beslut om bygglov från det att kompletta handlingar har kommit in?*



Kommunerna har lämnat en del synpunkter på förändringen beträffande bygglovshantering, som återges här.

- ”Bygglovadministrationen tar mer resurser i anspråk. Vi har svårt att klara 10 veckor p.g.a. resursbrist och begränsningar i delegationen.”
- ”Saknar definition när ett bygglov betraktas som komplett.”
- ”Handläggningen av bygglov tar längre tid enl. den förändrade PBL:n.”

Av synpunkterna kan vi konstatera att många kommuner upplever att förändringarna beträffande bygglovshantering har inneburit att det har blivit mer administration och att bygglovshandlingen tar längre tid än förut. Detta är inte i enlighet med avsikten vid införandet av PBL.

### *Tillämpning*

Bygglovshanteringen har i den administrativa hanteringen och annonseringen medfört större arbetsbelastning för kommunerna. Även det återinförda kravet på platsbesök av inspektör medför en ökning av kommunens arbetsbelastning, även om det inte faller inom ramen för tidsgränsen om 10 veckor.

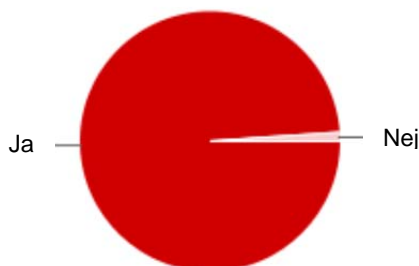
### *Förbättringsmöjligheter*

De förbättringsåtgärder som kommunerna anger inom bygglovshanteringen berör i första hand de administrativa rutinerna eller den interna organisationen och redovisas under någon av rubrikerna administration eller organisation.

### **Information om bygglov på kommunens hemsida**

I stort sett alla kommuner har information på sin webbplats för att tala om vad bygglovssökande ska tänka på och vilka handlingar som ska redovisas vid bygglovsansökan. Om informationen är tydlig och lättanvänd minskar antalet inkommande samtal och besök av enklare informationskaraktär.

*Figur 14. Har kommunen information på sin hemsida om vad man som bygglovssökande bör tänka på i samband med ansökan om lov?*



### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

Det är flera kommuner som har kommenterat informationsutbudet på hemsidan, fler citat finns i citatbilagan.

- ”Vi försöker hålla våra hemsidor med information uppdaterade att alltid vara högst ett år från uppdatering. Vi ger information i annonsblad om vikten av att söka i god tid – särskilt för de som planerar att bygga under sommaren.”
- ”Översyn av information/stöd på hemsida. Införande av verksamhets-system. Arbete med ’Servicecenter’ för stöd i bl.a bygglovfrågor pågår.”

Ovanstående exempel visar att kommunerna har en vilja att tillhandahålla information till sina medborgare och att ha en hög servicenivå.

### *Tillämpning*

Det finns inte någon stor skillnad i kommunernas principiella användning av digitala medier för att tillhandahålla information, däremot är det olika



hur kommunerna väljer att lägga upp sina hemsidor och hur lättanvända de är.

#### *Förbättringsmöjligheter*

De möjligheter till förbättring som finns inom kommunikationsområdet är kommunerna väl medvetna om, och i stort sett alla har uppdaterad information på sin hemsida. Här finns möjlighet lära av varandra och se hur andra gör, de kommuner som har gjort störst förändringar kan utgöra goda exempel på det.

Slutligen finns förbättringsmöjligheten att de få kommuner som inte har information på hemsidan lägger ut det.

#### **Övriga synpunkter på bygglov**

I samband med enkäten har kommunerna lämnat många synpunkter på bygglov och bygglovshantering. De visar att nya plan- och bygglagen har inneburit administrativa pålagor och utökad administration. Vissa anser att det är en försämring och att ingenting går fortare med den nya lagen.

#### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

De ytterligare synpunkter som inkommit under rubriken *Övriga synpunkter på bygglov* finns sorterade under olika rubriker i citatbilagan.

- ”Förändringarna i PBL har inte inneburit att bygglovhandläggningen går snabbare än tidigare.”
- ”Tydligare arbetsprocess efter bygglov. Betydligt större arbetsinsatser behövs för administration, framförallt alla meddelanden som ska skickas om beslut om bygglov till sakägarna. Det borde räcka att besluten kungörs på post- och inrikes tidningar samt på kommunens webbsida. Vi strävar mot en papperslös hantering av bygglovprocessen, men det går inte med nuvarande lagstiftning.”
- ”Nya PBL har på ett positivt sätt strukturerat ärendegången.”

#### *Tillämpning*

Av kommentarerna kan vi utläsa att de administrativa förändringarna som infördes med PBL i många fall upplevs som besvärande och att de anses fördröja hanteringstiden och i vissa fall öka behovet av personal i kommunerna. Det finns kommuner som har infört administrativa förändringar som innebär att de har ett nytt arbetssätt som bidrar till att hantera ärendena effektivare. Se nedan angående administrativa och organisatoriska förändringar.

#### *Förbättringsmöjligheter*

På bygglovsområdet finns möjligheter att lära av varandra. De kommuner som har infört nya system och metoder som utvecklats för att överensstämja med den nya lagen kan delge sina erfarenheter till de kommuner som ännu inte har hunnit eller har tillräckliga personalresurser för att själva arbeta fram nya rutiner.

## Organisation och administration

### Organisatoriska och administrativa möjligheter

Både ÄPBL och PBL ger varje kommun möjlighet att organisera sitt arbete utifrån den administration man har eller vill ha. Både tjänstemannaorganisationen på förvaltningen och den politiska organisationen på nämndnivå kan hanteras olika utifrån kommunens övergripande organisation.

Det finns många olika sätt för kommunerna att organisera arbetet inom plan- och bygglagens ansvarsområde. Det vanligaste är att det finns en byggnadsnämnd som fullgör uppgifterna, men det kan också vara en nämnd som har fler ansvarsområden, till exempel en miljö- och byggnadsnämnd eller så kan ansvaret ligga på kommunstyrelsen. En vanlig modell är att ansvaret för översiktsplanering, och eventuellt också detaljplanering ligger under kommunstyrelsen och att ansvar för bygglov ligger under byggnadsnämnden.

Hur förvaltningssituationen ser ut varierar mellan olika kommuner, både beroende på storlek och på kommunens behov. Denna regleras inte i plan- och bygglagen, men ofta finns det i större städer ett stadsbyggnadskontor som fullgör alla skyldigheter och myndighetsutövningen inom lagens ramar. I mindre kommuner finns ofta en gemensam förvaltning med flera ansvarsområden, till exempel en miljö- och byggnadsnämnd eller ett medborgarkontor där alla frågor som invånarna kan ha löses på samma ställe. Det enda som plan- och bygglagen reglerar är att det ska finnas en person med arkitektutbildning till byggnadsnämndens hjälp.

Det finns exempel på kommuner som aktivt har planerat nämndernas sammanträdestider för att förkorta den sammanlagda handläggningstiden för ärenden inom plan- och bygglagens område.

De administrativa rutinerna ses i många kommuner över regelbundet för en så effektiv och snabb administration som möjligt. Det finns kommuner där ärenden är färdigbehandlade lång tid före byggnadsnämndens sammanträde, för att den politiska hanteringen ställer höga krav på föredragningar och tid för läsning av handlingar.

### *Synpunkter och kommentarer från enkätsvar*

Många kommuner har lämnat kommentarer i enkätsvaren som berör just frågan om administration och att den nya lagen har medfört mer administration än ÄPBL.

Ett par kommentarer redovisas här och i citatbilagan finns många fler sorterade under olika rubriker.

- ”Vi har bra interna forum inom den kommunala organisationen för att snabba upp planprocessen.”
- ”Vi håller på att se över den politiska processen för att korta ner den formella handläggningstiden. Byggnadsnämnden borde kunna anta i stort sett alla detaljplaner som inte är av principiell betydelse.”
- ”Vi har startat en grupp för bygglovsanknutna tilläggsplaner. Det är en grupp som specialiserat sig på en viss typ av enklare planändringar genom tillägg och som har ett tydligt uppdrag att dessa okomplicerade

planer skall produceras enligt en särskilt effektiv struktur och produktionsmetod.”

Ovanstående exempel tillsammans med citatbilagan visar att kommunerna gör många åtgärder för att förenkla, förbättra och effektivisera sitt arbete. Det är många kommuner som har sett över de interna rutinerna inom kommunen för att ha närmare samarbete mellan olika förvaltningar och olika kontor, samt ha en nära och fortlöpande kontakt med byggherrar. Det är också flera kommuner som ändrat sitt arbetssätt så att det antingen är helt enligt Lean-modell eller Lean-inspirerat. Andra kommuner har anammat projektformen som arbetsmodell. I den andra delen av detta uppdrag, som innebär kunskapsspridning, kommer ytterligare kontakter att tas med kommuner som kan förväntas delta i kunskapsspridning om arbetssätt för att förenkla, förbättra och effektivisera planprocessen.

Många använder sin webbplats för information och utvecklar den för att inte behöva ta emot rutinfrågor på telefon.

Flera kommuner har svarat nej på frågan om de gjort förändringar och det finns ett antal som redan har korta handläggningstider och därför inte ser behov av att göra några åtgärder.

#### *Tillämpning*

Exemplen visar att tillämpningen vad gäller de administrativa och organisatoriska förenklingarna är väldigt varierande mellan kommunerna. Sannolikt beror det på att olika kommuner har sett olika behov av förändring och förenkling. Flera hade förväntat sig en förenkling genom den nya lagen och den anses inte ha infriats. De som förväntat sig en total förändring och förenkling är besvikna. De flesta har försökt att förändra inom ramen för lagstiftningen, men många anser att det har gått för kort tid sedan lagen infördes för att ett förändringsarbete ska ha hunnit ge resultat.

Stockholms stads budget för 2013 innehåller en stor satsning för att effektivisera planprocesser och ge bättre bygglovshantering i syfte att höja produktiviteten. De åtgärder som Stockholms stad kommer fram till i det arbetet bör kunna leda till åtgärder som även kan tillämpas i andra städer och kommuner i landet. Redan i dag har ett antal åtgärder gjorts för att förenkla och förkorta processen, framför allt genom att man arbetar tillsammans över förvaltningsgränserna på ett mer systematiserat sätt än tidigare.

#### *Förbättringsmöjligheter*

Förbättringsmöjligheter inom det här området finns i många kommuner och även möjligheterna att lära av varandra och använda varandras idéer.

Ett område som många kommuner varit inne och arbetat med är det traditionellt politiska området. Delegationsfrågor och nämndshantering är exempel på sådana frågor.

#### **E-förvaltning**

E-förvaltning förekommer inte i någon stor utsträckning på landets plan- och byggkontor. Ett större inslag av e-förvaltning och hantering bör kunna införas i många kommuner. Det är en möjlighet som inte tagits upp

av någon kommun i enkätsvaren, men det ställdes inte någon fråga om det i enkäten. Sannolikt kommer frågan att aktualiseras inom något eller några få år.

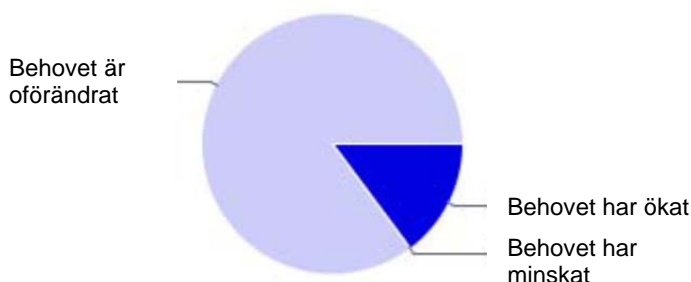
Boverket arbetar med att stärka möjligheterna för e-förvaltning inom plan- och byggområdet. Ett område är detaljplaneprocessen där Boverket driver programmet SPF<sup>10</sup> i samarbete med Lantmäteriet som syftar till en samordnad detaljplane- och fastighetsbildningsprocess.

## Kommunernas resurser och resursbehov

### Resurser och resursbehov

Den nya plan- och bygglagen ökade enligt många av kommunerna resursbehovet på de förvaltningar som handlägger detaljplaner och bygglov. Skälen till att behovet ökade var bland annat införande av planbesked, en administrationsökning för utskick till grannar i samband med bygglov och kungörelser etc. Genom PBL fick kommunerna en möjlighet att externfinansiera en större del av planarbetet enligt taxemodellen från SKL. Vad gäller behovet av personal för detaljplanearbete så uppger 14 procent att behovet av personal har ökat och 78 procent att det är oförändrat medan 8 procent inte har besvarat frågan, ingen anser att personalbehovet har minskat.

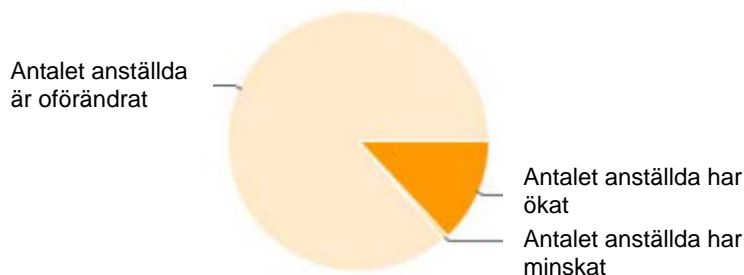
*Figur 15. Har införandet av ny PBL förändrat behovet av personal för handläggning av detaljplaner?*



Nästa fråga var om antalet anställda hade förändrats med anledning av ny plan- och bygglag. På den frågan svarade 12 procent att antalet anställda hade ökat, 80 procent att det var oförändrat och 1 procent att antalet anställda hade minskat.

<sup>10</sup> Sammanhållen detaljplane- och fastighetsbildningsprocess.

Figur 16. Har införandet av ny PBL medfört förändringar av arbetsstyrkan för handläggning av detaljplaner?



Flera av de kommuner som har angett att behovet av personal har ökat har oförändrat antal anställda, medan en del av de kommuner som angett att behovet är oförändrat har anställt flera personer. Ofta med tillägget att planeringsbehovet har ökat, men att det är oberoende av förändringen av lagen.

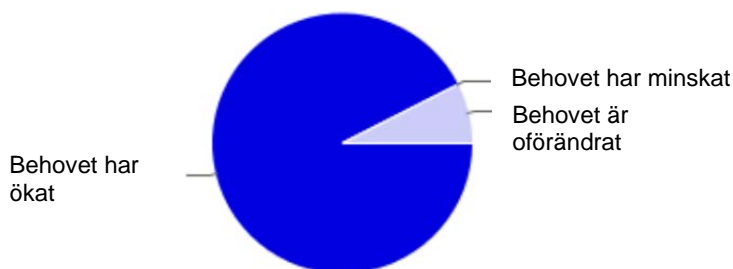
Flera av de kommuner som anger att behovet av personal har ökat, har även ökat sina resurser. Den kommun som angett att antalet anställda har minskat har ett oförändrat behov av resurser.

Det anges av vissa kommuner att det är svårt att tillgodose behovet av personal för planering och vissa kommuner använder konsult hjälp i stor utsträckning för att upprätta detaljplaner.

#### Resurser och resursbehov för bygglovsarbete

Behovet av personal för bygglovshandläggning har ökat i stor utsträckning. 87 procent av kommunerna har ett ökat behov och 7 procent ett oförändrat behov. Ingen kommun ser ett minskat behov.

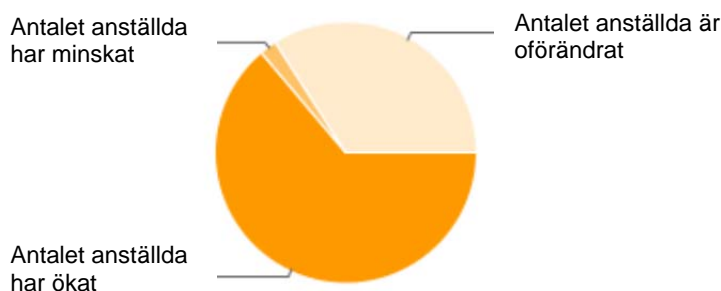
Figur 17. Har införandet av ny PBL förändrat behovet av personal för handläggning av bygglov?



På frågan om införandet av ny PBL har föranlett någon förändring av arbetsstyrkan så har 60 procent ökat antalet anställda, 2 procent har minskat antalet anställda och 32 procent har oförändrat antal anställda. Här är en diskrepans mellan antalet kommuner med ökat behov och de som faktiskt har ökat antalet anställda. Samtliga kommuner som har angett att antalet anställda har minskat har samtidigt angett att behovet av personal har ökat. Detta kan tyda på att arbetsbelastningen för den personal som arbetar med bygglov har ökat.

- ”Behovet av personal för arbetsplatsbesök och slutsamråd har ökat i mycket stor utsträckning på grund av kommunens geografiska storlek.”

Figur 18. Har införandet av ny PBL medfört förändringar av arbetsstyrkan för handläggning av bygglov?



### Kompetensbehov och möjligheter inom plan- och byggområdet

Boverket har under hösten 2012 sett över vilka behov och möjligheter det finns för kommunerna att tillgodose sitt behov av kvalificerad personal för att fullgöra uppgifterna avseende byggfrågor inom plan- och bygglagsområdet. Se ”Rapport 2012:16. Kommunernas kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen”. I rapporten framgår att många kommuner har svårt att tillgodose sitt behov av personal för att det inte alltid är så attraktivt, för framför allt unga människor, att arbeta inom kommunal förvaltning. För att råda bot på det behöver kommunerna bli mer attraktiva som arbetsgivare, vilket rapporten exemplifierar med olika möjligheter.

Det finns också behov av att rekrytera fler personer med universitets- eller högskoleutbildning, att samarbeta mellan kommunerna och att förändra och modernisera arbetssättet. Nationellt finns det ett behov av att öka antalet utbildningsplatser inom de utbildningar som är aktuella för rekrytering till tekniska förvaltningar.

# Litteratur

Boverket (2012) *Plan- och bygglagen i praktiken 2011: spaningar visar på utmaningar och möjligheter*. Karlskrona: Boverket.

ISBN: 978-91-87131-12-7

Didón m.fl. (1 juli 2012) *Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar* (Elektronisk) Stockholm: Norstedts juridik. Tillgänglig: <http://www.nj.se/zeteo>

(2013-03-11)

Mattsson, Nancy & Hagander, Carl-Gustaf (2011). *PBL 2010: en handbok om nya PBL och samhällsbyggande*. Stockholm: Svensk byggtjänst. ISBN: 978-91-7333-475-4

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen (2010:900)*





# Bilaga 1, Citat

Här finns citat ur kommunernas enkätsvar som berör olika delar av planeringsprocessen. Rubrikerna från rapporten återfinns i denna bilaga.

## Utredningskrav i detaljplaner

- ”Kravet på underliggande utredningar har ökat markant särskilt kravet på ras- och skredutredning och geotekniska utredningar.”
- ”Arbetskrävande processer, med stort krav på utredningar. De frågor som bromsar planprocessen mest är buller, strandskydd, riskfrågor, naturvård/ rödlistade arter. Med gällande lagstiftning är det inte lätt att bygga stad.”
- ”Kraven på utredningar för dagvatten, arkeologi, klimatiförändringar, jämställdhet, bebyggelseinventeringar etc etc gör processen mycket tung.”
- ”Fortfarande förekommer det alldeles överlastade planutredningar där omfattande förutsättning lastas på varandra på väldigt många sidor. Däremot så finns knappt någon förklaring till de införda planbestämmelserna vilket är ett minimikrav.”
- ”Generellt sett har myndigheternas, bl.a. länsstyrelsens, krav på utredningar av olika slag, miljökonsekvensbeskrivningar mm skärpts under senare år. Utredningar om markföroreningar, geoteknik, buller, kulturmiljö mm tar väsentligt mer tid i anspråk än för endast 10 år sedan. Det är också förenat med ökade kostnader mm. Det krävs hängslen och livrem i planeringen idag. Kompetensen och förmågan att kunna göra avvägningar och rimliga bedömningar tenderar att försvinna bland myndigheternas tjänstemän där varje specialist får fullt eget utrymme inom sitt specialområde.”
- ”Länsstyrelsens ambitionsnivå (sektorsintressen) är dock ibland mer långtgående än vad situationen kräver, vilket fördrar och förlänger planprocessen och ibland stoppar den helt. Ett exempel på detta är ’okynneskrav’ på undersökningar vid befarad förekomst av fornlämningar i omgivningen. Det förefaller som om lst handläggare "passar på" att få förekomsten utredd på kommunens eller en enskild intressents bekostnad, ofta åtskilliga 100-tusen kronor. Överlag bör

lsts handläggare vara återhållsamma med krav på utredningar som ofta medför stora kostnader och ökad handläggningstid. Även natur- och miljöenheternas inställning i strandskyddsfrågor innehåller konflikter med kommunernas uppfattning. En enskild tjänstemans åsikt ska inte få medföra de omfattande konsekvenser som ofta blir fallet.

Länsstyrelsens organisation riskerar att medföra ett tjänstemannavälde som inte rimmar med den besluts- och ansvarsstruktur som gäller i kommunerna. Det ska dock sägas att dialogen med planenheten är bättre även om man där alltför ofta avstår från att göra en sammavägning av statens ofta spretiga uppfattning utan nöjer sig med att bara vidarebefordra sektorssynpunkterna utan avvägning mot kostnad och nytta.”

- ”Största bromsklossen är länsstyrelsen och inte lagändringen i sig. Skärpta krav på att ta fram olika utredningar, närhet till kollektivtrafik etc.”
- ”Som nämnts är en stor anledning till förlängda handläggningstider att planhandläggare gör en planutredning för omfattande. Planeringsförutsättningarna blir övertunga. Stor ambition läggs på att försöka påverka gestaltningen i det framtida området när tanken i PBL är att de efterkommande byggprojekten med dess arkitekt i samverkan med byggnadsnämnden som gör utformningen. Man kan säga att vi fortfarande har kvar en sorts planekonomiskt perspektiv där högre upplysta experter skall bestämma över hur arkitekter och byggare skall utforma sina projekt. Brukarna är inte samlade vid den tidpunkten och har därför ingen talan. Förvisso finns inte minst i vår kommun anledning att anpassa stilen till det gamla xxxx eller till fiskelägena. I de fallen behövs planbestämmelser som värnar om anpassning - men inte i nya planer som vi sedan använder i 50 år. Hur slugt är det att idag försöka förutsäga hur man vill utforma planområdet i framtiden?  
MKB används fel. MKB-er används för ofta då planens genomförande inte medför mer än harmlös inverkan på omgivningen medan påverkan på känsliga områden som är nationellt klassade inte alltid har MKB. MKB är ett kostnadseffektivt och effektivt planeringsverktyg om det användes rätt.”

#### **Samverkan med lantmäterimyndigheten i detaljplaneringen**

- ”De är med från början och följer ärendet.”
- ”Vid behov kontaktas de tidigare än plansamråd.”
- ”De medverkar vid önskad tidpunkt.”
- ”De har medverkat i den utsträckning vi har önskat.”
- ”Ej aktuellt. Lantmäteriet är tillmötesgående och fungerar ofta som bollplank åt kommunen.”

#### **Övriga möjligheter inom ramen för detaljplaner**

- ”Det är inte små förändringar i hanteringen av detaljplanearbetena som påverkar tidsåtgången för planupprättande, utan de ständigt ökande kraven på utredningsinsatser i planarbetet. Allt kan inte lösas i detaljplaneskedet. Här tror jag det behövs ett förändrat synsätt från lagstiftaren.”

- ”Förlängningen av planprocessen beror främst på förändrad och förlängd politisk process och ökat antal överklagningar.”
- ”Utbildningsinsatserna har varit viktigare än lagändringen.”
- ”Kommunen har inte planerat i nämnvärd omfattning förrän nu. Det beror dock inte på lagändringen. Det är därför svårt att säga hur tider för planprocesserna har förändrats på grund av lagändringen.”
- ”Om planprocessen skall göras snabbare så måste man inskränka den demokratiska delen, och det är ju ett stort steg att ta.”
- ”Förhoppning fanns om en kortare och effektivare detaljplaneprocess. Men så har det inte blivit.”
- ”Kraven på att alla frågor skall lösas inom ramen för detaljplanen är nästan övermäktiga och börjar bli orimliga.”
- ”Plandokumentet går alldeles för långt när det gäller att föreskriva hur allt i planen skall utformas i detalj. Det är ju inte en särskilt demokratisk process snarare en form av planhushållning där planexperter vill bestämma över arkitekter och brukare som kommer senare i processen. Planer innehåller väldigt ofta väldigt mycket mer detaljerade än vad som föreskrivs i PBL 4:32-3:e st.”
- ”Vi är en liten kommun, planarbete löper som regel smidigt, men en detaljplan med normalt förfarande tar som regel nästan ett år. Vi förankrar mycket, är lätt tillgängliga och har få eller inga överklaganden.  
Vi på planering och utveckling jobbar med detaljplaner och översiktsplaner samt stadsutveckling samarbetar med bl.a. bygglovsidan även om vi tillhör olika staber och politiska utskott. Vi samarbetar även inom centrumutveckling med fastighetsägare, handel och övrigt näringsliv.”
- ”Förändringarna i lagstiftningen har inte ändrat grundförutsättningarna för detaljplan, dvs. aktuell översiktsplan, initierade beställare, initierad kommun med möjligheter till samarbete över revirgränserna, rättssäker process, tydliga och tillräckliga handlingar, observans på detaljnivån (dvs ej onödigtvis detaljerade detaljplaner), intresserad och erfaren länsstyrelse, bland annat.”
- ”Detaljplanarbetets komplexitet är avgörande för hur lång tid arbetet tar. Det är också viktigt att inkomna synpunkter bemöts med respekt och hanteras därefter oavsett om det är möjligt att tillmötesgå synpunkterna eller ej. Ett planarbete som går för fort innebär ofta att alla frågeställningar i genomförandeskedet inte belysts ordentligt i planarbetet utan kan leda till fördyrande kostnader i samband med genomförandet av planen.”
- ”Detaljplanarbetet är efterfrågestyrt, oavsett lagändringen. När det efterfrågas färre detaljplaner har vi mera tid till att öka vår planberedskap samt jobba med vårt strategiska översiktsplanarbete.”
- ”Kommunen upprättar i stort sett inga detaljplaner utan det är externa exploatörer/planförfattare som upprättar dem. Samma planförfattare verkar i kommunen både enligt ÄPBL och enligt NPBL.”
- ”Förändringarna i plan och bygglagen har haft marginella effekter på planarbetet. Det är främst projektens karaktär och komplexitet som påverkar tidsåtgång arbetsstyrka.”

- ”Lagändringen har ej inneburit någon förenkling eller att processen snabbats upp. Administrationen har ökat.”

### **Information om bygglov på kommunens webbplats**

- ”Vi har uppdaterat kommunens hemsida pga. nya lagstiftningen.”
- ”Bättre rådgivning på hemsidan och länkar.”
- ”Uppdatering av hemsidan kommer att ske inom kort, tanken är att sökande ska kunna gå in på hemsidan och där finna tydlig och lättförståelig information hur denna ska gå till väga vid tex. ansökan om bygglov eller anmälan om eldstad.  
På sikt hoppas vi på färre samtal med frågor, bättre kvalitet på inlämnade handlingar, och kortare handläggningstid.”
- ”Tydligare/bättre hemsida (främst gällande bygglov). Bygglovsguiden på hemsidan.”
- ”Bra information för att förkorta tiderna. Exempel och mallar finns att hämta på hemsidan.”
- ”Vi har en tydlig ambition att förbättra vår hemsida så att all tillgänglig information finns där.”
- ”Jobba med att förbättra informationen på hemsidan.”

### **Övriga synpunkter på bygglov**

#### Om statliga myndigheter

- ”Ofta långa väntetider på remissvar från statliga myndigheter i samband med bygglovshandläggning. Granskning av avvikelser (liten avvikelse) från detaljplan fördröjer bygglovens handläggningstid.”

#### Tidsåtgång

- ”Administrativa uppgifter som stjäl tid från skede2-delen har ökat för handläggaren. Detta gäller när man inte tillsatt ökade resurser för administrativa uppgifter och då bygglovhandläggaren och byggnadsinspektören är samma person vilket är fallet i många små kommuner.  
Bra med ökad teknisk inriktning i lovhanteringen.”
- ”Mycket mer arbete för byggnadsinspektörerna.”
- ”Arbetsplatsbesök och samråd kräver mer tid och resurser.”
- ”Arbetsplatsbesök, slutsamråd på plats tar mer arbetstid men bidrar till kvalitet och är bra.”
- ”Kommunerna tror att man kan ha samma personal som förut, men ser inte arbetsbelastningen med att ärendet har fler rutiner nu som arbetsplatsbesök och slutsamrådsbesök. Allt ska dokumenteras samt att man ska ut på plats vilket tar mer tid.”

#### Administration

- ”Administrationen har ökat”
- ”Handläggningen av bygglov tar längre tid enl. den förändrade PBL:n.”
- ”Onödigt krånglig och byråkratisk process. Orimliga sanktionsnivåer.”
- ”En stor ökning av det administrativa arbetet.”
- ”Har den ökade byråkratin gett en bättre bygglovprocess?”

- ”Ökning av den administrativa delen. Arbetsplatsbesök och samråd kräver mer tid och resurser.”
- ”Administrationen kring bygglov har ökat väsentligt med utskick till alla grannar även när lovet stämmer med plan, annonsering i Post o inrikes etc.”
- ”Såväl administrationen som granskningen i bygglovskedet har ökat, liksom i startbeskedskedet.”
- ”Hantering av bygglov har blivit mer administrativt arbete och det tar längre tid att få iväg ett bygglov är förut. Fördelen är att bygglovet nu vinner laga kraft efter det infört i POIT.”
- ”Den nya plan och bygglagen har generellt ökat kravet på administration och innebär många brevutskick per ärende, något som ibland upplevs som onödigt administrativt arbete. Ett exempel är att när ett ärende är komplett kan det ofta vara klart för beslut och det extra utskick som då ska göras för att ge den sökande besked om att ärendet är komplett skapar frågor hos den sökande om ärendets handläggningstid, trots att bygglovsenheten försöker vara mycket tydliga med att detta utskick med information om 10 veckors handläggningstid inte handlar om handläggningen kommer att ta ytterligare 10 veckor.”
- ”Intentionen att bygglov lättare ska kunna vinna laga kraft är god, men brevutskick till rågrannar i samband med beviljade bygglov har ökat administrationen kring expedieringen av bygglov och medfört en stor pappershantering.”
- ”Bygglovshanteringen har blivit betydligt mer arbetskrävande och med en extremt lång hantering, framför allt när strandskyddsfrågor finns med i ansökan/förhandsbeskedet.”

#### Kontrollplan/kontrollansvarig

- ”Behovet av kontrollansvariga inte fyllt.  
Krav på kontrollansvariga kan i vissa fall bli mycket dyrt för den enskilde.”
- ”Kravet på kontrollplan i enkla ärenden innebär också ökad administration och upplevs omständligt för både sökande och bygglovsenheten.”
- ”Förändringar gällande KA, tekniskt samråd m.m. är mkt positiva.”

#### Kommunikation

- ”Den stora frågan från allmänheten gäller nog kommunikeringen där många sakägare ställer sig fråganade till att de har tillfrågats. Den nya lagen ger bättre förutsättningar att hävda samhällskraven.”
- ”Man kan inte kalla den förändring av bygglovsprocessen som infördes den 2 maj 2011 som en förenkling. Att göra det är hyckleri.”

#### Generellt

- ”Bygglovavgiften har blivit väsentligt dyrare för medborgaren. Den fördyrade hanteringen betr. laga kraft har medfört fördyring. Då man tidigare kunde vara noggrann med samrådskrets och att skicka besväransvisning gav tillräckligt bra rättsverkan. Vem läser för den delen post och inrikes tidningar??

Vi i den lilla kommunen upplever att flertalet förbättringsåtgärder i reformen speglar storstadsproblem. Vi hade inte kvalitetsproblem som de stora kommunerna haft, Här kan ingen gömma sig med fusk. För oss har det blivit starkt fördyrande processer och samma kvalitet. Ur ett medborgarperspektiv har han blivit ännu mer omyndigförklarad och beroende av dyra experter. Har man inte i alla tider kunnat bygga sitt eget hus - men nu är det ett superexpertfenomen att bygga hus. Vi undrar varför inget gjorts åt byggfelsförsäkringen och färdigställandeskyddet som utlovats? Även här upplevs välviljan i Stockholms riksdag bara leda till ökade kostnader för den enskilde. Vi noterar att principen frångåtts att byggaren ansvarar för kvalitetsfrågorna då nämnden nu igen ska ut och inspektera - för situationen blir sådan när inspektören kommer ut på bygget.”

- ”Kommunens detaljplaner är till stor del äldre vilket gör att de flesta ärenden inom dessa innebär en avvikelse från bestämmelserna som både skapar merarbete och förlänger handläggningstiderna och kostnaderna för bygglovshantering. Vilket också innebär osäkerhet för sökande och i vissa fall fördyringar när projektet inte kan komma igång som planerat.”
- ”Önskar att bestämmelserna kring sanktionsavgifter görs ändamålsenliga. Önskar även att bestämmelserna om bygglovsplikt för plank och murar utvecklas - hur ska man se på stängsel och staket som får förödande konsekvenser för tex stadsbild? Obligatoriska kontrollplaner bör avskaffas - bara onödig byråkrati när det gäller skyltar, fasadändringar o andra enkla ärenden. Avskaffa POIT-kungörelserna – onödigt och dyrt.”
- ”Med begränsade resurser finns risken att t.ex. rådgivning och tillsyn blir lidande i förhållande till t.ex. administration av brevutskick och hanteringen av kontrollplaner i enkla ärenden. Lagens intentioner är säkert goda men effekten blir snedfördelad: det är risk för att det viktigaste och tyngsta arbetet får stå tillbaka för en alltför omständlig hantering av enklare ärenden.”
- ”Gällande tillsyn och avgifter, så upplevs intentionen att skärpa straffavgifter och öka krav som positivt (att systemet skärps så att möjligheten för byggherrar att kalkylera med straffavgifter och medvetet påbörja byggnation utan tillstånd försvinner) men utformningen av regler kring sanktionsavgifter har lett till stor frustration, där vissa olovliga åtgärder går helt fria från sanktionsavgift medan andra drabbas av oerhört stora avgifter. Systemet upplevs felaktigt och orättvist.”

### **Organisatoriska och administrativa möjligheter**

#### Politik och delegation

- ”Beslut om samråd och granskning fattas av nämndens AU för att spara ett par veckor.”
- ”Dåliga processer minskar demokratin, vill vi det? Det är en politisk fråga.”
- ”Ja, vi har bland annat minskat antalet politiska beslut.”

- ”De fyra enheterna Plan- och bygg, Tekniska, Miljö samt Gata-exploatering utgör Samhällsbyggnad och arbetar hela tiden tillsammans. Vi lyder under samma samhällsbyggnadsutskott vilket innebär att vi redovisar för samma grupp politiker. Alltså inte varsin nämnd. Dessa politiker får en helhetssyn på projekten. Vi har väldigt långtgående delegation. I princip alla bygglov är delegationsärende.”
- ”Delegering av beslut om samråd och granskning detaljplaner till KS arbetsutskott, ej av KS, sparar 6 veckor totalt. (Vi har planer i KS och ej i byggnadsnämnd i kommunen.)”
- ”Gällande bygglov så har delegationen till tjänstmännen ökat.”
- ”Sett över delegationsordningen så att fler bygglov numer tas på delegation.”
- ”Handläggare/tjänstemän har stor delegation vad gäller byggnadsnämndens ansvarsområde inklusive positiva förhandsbesked. Detta kortar ledtider i bygglovsprocessen. Beslut av planbesked enkelt planförfarande görs av sektorchef Beslut av normalt planförfarande görs av kommunstyrelsen.”
- ”Fler bygglovsbeslut på delegation.”

#### Tidiga kontakter

- ”Vi försöker tidigt att konstatera vad som saknas och vad som ska kompletteras i ansökan. En viss förändring har gjorts för att få ett snabbare flöde. Vi söker nu en byggnadsinspektör för att klara av de tekniska samråden och platsbesöken.”
- ”Utskick till grannar sker snabbt efter att bygglovsansökan inkommit.”
- ”En näringsidkare söker ofta landsbygdsstöd för byggnadsåtgärder långt innan en ansökan om bygglov kommer in. Då fångar vi upp sökanden redan vid ansökningstillfället för landsbygdsstödet och kan på så sätt informera sökanden om vad som gäller vid bygglov. Därmed får sökanden rätt information i god tid och ansökningshandlingarna är korrekta från början. Det förkortar handläggningstiden.”
- ”Tidig kontakt – klargöra förutsättningar och vilka uppgifter som behövs för bygglovsprövning. Därefter tidplan för leverans av ansökan och beslut.”
- ”Den administratör som registrerar inkommen handling har fått utbildning så att det redan där begärs in kompletteringar framförallt i enklare/mindre ärenden. På så vis frigörs mer tid för handläggaren att hantera mer komplicerade ärenden.”

#### Information

- ”Vi har startat med att informera kommunernas olika byggande bolag och förvaltningar.”
- ”Informerar tidigare om ärendet är komplett eller ej.”
- ”Vi försöker hålla våra hemsidor med information uppdaterade att alltid vara högst ett år från uppdatering. Vi ger information i annonsblad om vikten av att söka i god tid - särskilt för de som planerar att bygga under sommaren.”

- ”Ja. Översyn av information/stöd på hemsida. Införande av verksamhetssystem. Arbete med 'Servicecenter' för stöd i bland annat bygglovfrågor pågår.”
- ”Uppdatering av hemsidan kommer att ske inom kort, tanken är att sökande ska kunna gå in på hemsidan och där finna tydlig och lättförståelig information hur denna ska gå till väga vid till exempel. ansökan om bygglov eller anmälan om eldstad. På sikt hoppas vi på färre samtal med frågor, bättre kvalitet på inlämnade handlingar, och kortare handläggningstid.”
- ”- Tydligare/bättre hemsida (främst gällande bygglov)  
- Informationsträffar (främst gällande bygglov)  
- Exempelritningar på nätet "goda exempel" (främst gällande bygglov)  
- Bygglovsguiden på hemsidan”
- ”Bra information för att förkorta tiderna. Exempel och mallar finns att hämta på hemsidan.”
- ”Vi har en tydlig ambition att förbättra vår hemsida så att all tillgänglig information finns där. Vi har också en god service och hög tillgänglighet bland handläggare på kontoret.”
- ”Jobba med att förbättra informationen på hemsidan.”
- ”Delgivningen och underrättandet efter lovbeslut flyter enklare än vi befarade.”

#### Processer och processkartläggning

- ”Massor. Framförallt att stärka ÖP:s roll och att skapa effektiva DP-processer.”
- ”En detaljplan är en utredning och en process. Vill man minska tiden så minskar man kvalitén på utredningen och/eller processen. Dåliga produkter leder till mer jobb i senare skeden.”
- ”Kommunen jobbar aktivt med att förkorta processen, både vad gäller samverkan mellan olika förvaltningar och hur detaljplaneprocessen bedrivs.”
- ”Ja, på bygglovssidan har vi lagt upp en helt ny arbetsprocess efter en processanalys och så har vi förstärkt på både handläggare och administrationssidan.”
- ”Processkartläggning av både planprocessen och bygglovprocessen är gjord, med bland annat beskrivning av så kallad flaskhalsar och svaga länkar.  
Det har hittills bland annat resulterat i att nämnden fått delegation inom planfrågor, exempel ”startbeslut” vilket tidigare låg hos kommunsstyrelsen. Och mer delegation på antagande av detaljplaner. Även ett beredningsforum är inrättat för att nämnden och kommunsstyrelsen ska kunna samråda kring samhällsplaneringsfrågor. Detta gör att vissa planer blir bättre förankrade politiskt innan beslut tas.”

#### Arbetsmodeller

- ”Försöker jobba enligt projektmodell, men är inte riktigt framme ännu...”



- ”Införande av servicelöften gällande uppskattad handläggningstid. Verksamhetsplanering och processer genom balanserat styrkort har tagits fram, uppföljning sker kontinuerligt.”
- ”Intern omorganisation för att korta avstånden inom kommunen.”
- ”Övergått från konsulter till kommunalt styrd planering.”
- ”Vi har arbetat med att gå igenom våra processer utifrån en Lean-inspirerad metod som har förbättrat vårt arbete framförallt på bygglovssidan. En bidragande orsak till detta är den nya lagstiftningen.”
- ”Sammanslagning av plan- och bygglovavdelningarna. Bygglovhandläggare, byggnadsinspektör och assistent har gemensam genomgång av inkomna bygglovärenden.”
- ”Lean utbildning har genomförts för alla plan- och bygglovshandläggare i syfte att effektivisera processen.”
- ”Pågår samverkansarbete inom hela Sektor samhällsbyggnad, för att kommunens detaljplaner ska sträva mot en hållbar utveckling och mot kommunens Vision 2025, att bli Sveriges ledande miljökommun. Detta påverkar dock inte kvantiteten men förhoppningsvis kvaliteten.”
- ”Mer arbete i projektform.”
- ”Kommunen jobbar aktivt med LEAN för att förkorta samtliga processer.”
- ”Träffpunkt Orust innebär möjligheter för företagare att vid ett mötestillfälle få träffa representanter från samtliga berörda förvaltningar. Detta innebär att företag kan få direkt respons och träffa alla inblandade i processen samtidigt, vilket underlättar för alla.”
- ”Vi samordnar alla startmöten för nya detaljplaner till förbestämda datum. Då har andra sektorsintressen möjlighet att planera sitt deltagande i planprocessen och de kommer med samlat i planarbetet. Vi för en tidigare dialog än tidigare med Lantmäteriet avseende avgränsning av samråds/sakägarkrets. Vi jobbar kontinuerligt med att förbättra vår egen organisation avseende förtydliganden i planprojektledning och metoder för samordning av olika sektorsintressen i vad vi kallar ’stadsbyggnadsprocessen’.”
- ”Nära samarbete lov och plan vilket medför snabbare lov då planen är klar, ibland parallellt arbete så lovet kan antas samtidigt med plan.”
- ”Rutiner kring vem som äger ett ärende, från det att det kom in till att planbesked givits. På gång är också interna rutiner som ska verka för att rätt kunskap kommer in i rätt tid.”
- ”Intensifierat samarbete med exploatör under planskedet, i syfte att få genomförbara planer.”
- ”För verksamhetsärende har kommunen sedan flera år infört en företagslots som ger mycket goda resultat. Det innebär att en företagare kan boka in en tid, finns avsatta tider var fjortonde dag och inför sitt möte beskriva vad det är för idé som man vill förverkliga. Utifrån den beskrivning som görs samlar kommunen berörda tjänstemän som

informerar företagaren vid ett och samma tillfälle vad det är som krävs för att genomför detta utifrån kommunala tillstånd och så vidare.”

- ”Samma handläggare handlägger hela ärendet från start till slutbesked. Väl utarbetat mall-system för hela bygglovsprocessen.”
- ”Tjänstegaranti bygglov i större ärenden.
- ”Bredare uppstart för att fånga upp så många frågor som möjligt i startskedet.”
- ”Planavdelningen ligger under kommunstyrelsen som ger kortare slut tid för planen.
- Vi jobbar mycket med tidiga samråd både internt och externt.”
- ”Stadsbyggnadskontoret, fastighetskontoret och trafikkontoret genomför ett gemensamt projekt - GEM, gemensam projekt- och processutveckling.

Uppdraget är att:

Skapa gemensamt flöde i planprocessen

Skapa en gemensam projektstyrningsmetod

Korta ledtider i planprocessen (rätt ledtider)

Säkra leveranser (bli färdiga när vi lovat)

Säkra kvaliteten (rätt kvalitet)

Arbetet bedrivs i gemensamma projektgrupper under inhyrd konsult och omfattar även implementeringen av arbetets resultat på de tre kontoren.”

- ”Utökande av handlägningsrutiner för ändrad ärendegång.”
- ”Vi har en kundmottagning Väsby Direkt som alla frågor kring samhällsplanering, bygglov och miljö går igenom. Avlastar Bygglov väldigt mycket telefonfrågor.  
En sammanslagning av stadsbyggnadskontoret samt teknik & fastighet är för att skapa en än bättre process, kvalitativt och snabbare.”
- ”Veckomöte med bygglovhandläggare för att snabbkolla brist på handlingar, behov av remiss, fördelning av ärenden.”
- ”Från kommunens sida har man förbättrat arbetssättet, och hanteringen av ärenden. Åt den sökandes vägar så har man tagit fram mallar för exempelritningar och kontrollplan.”
- ”Checklistor uppdaterade”
- ”På bygglovsidan har vi ytterligare utvecklat våra processmöten mellan bygglovgestaltning och bygglovteknik. Alla kompetenser deltar på processmöten.

Vi har sedan ett par år ett s.k. startblock. Ett forum/möte med representanter från våra remissinstanser (ex räddningstjänsten, miljöförvaltningen, gatukontoret, Malmö museer m.fl.) i syfte att belysa eventuella knäckfrågor som underlag för en bedömning av lämpligheten att planlägga. Mötet hålls innan vi går vidare till vår nämnd och får ett planuppdrag. Detta möte har förkortat vissa processer. Vi har tidigt koll på om vi behöver göra en riskutredning, vindstudie, bullerutredning eller annat.

Vi arbetar mycket med något vi kallar för ’molnet’ det kan liknas vid en förstudie som man gör tillsammans med exploitören och vissa viktiga remissinstanser. Syftet är att med hjälp av det som

framkommer vid startblocket förtydliga fortsatt utredningsbehov, fördela ansvarsområden, skapa samsyn kring exploateringen och att sammanjämka olika intressen. När samsyn finns startas planprocessen och den löper då smidigare än annars.”

#### Planfrågor

- ”Om man lämnar tron att ett planförslag kommer fram som ett resultat av alla framtagna förutsättningar sparas mycket tidsspillan. Ett förslag är ett uttryck för vad byggnämnden eller kommunen vill med en viss plats och för att i rimlig omfattning redovisa vilka byggrätter de kan förvänta sig i grannskapet. Under tiden före 2007 gjordes väsentligt enklare och billigare planer i kommunen med en resursåtgång på 25 - 30procent av den resursåtgång som "moderna" planer förbrukar.”

#### Bygglovfrågor

- ”Medverkan i bygglovalliansen.”
- ”Bygglovhandläggare som har hand om alla ansökningar från företagare.”
- ”En allmän inställning att inte använda mer byråkrati än nödvändigt och prioritering av de bygglovssökande.”
- ”Förutsättningar för bygglov  
30 § Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om  
1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser  
a) överensstämmer med detaljplanen, eller  
b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),  
Om punkten B tillämpas för beslut inom samma planområde blir varje avsteg att betrakta som en ändring av planen. Det vore bra att kunna tillämpa denna praxis. Då kan planer kontinuerligt ändras efterhand som behoven ändras. Ett smidigt sätt att ändra under ordinarie arbete. Byggnadsnämndens beslut blir prejudikat inom planområdet.”
- ”Infört en expedition för bygglovavdelningen med utökade öppettider.”
- ”Gå igenom och förbättra rutinerna vid bygglovshandläggning.”

#### Kommuner som inte ser behov av effektivisering

- ”Vi har varit och är snabba.  
Detaljplaneändringar är sällan tidsstyrande för byggprocessen.”
- ”Kommunen ligger redan på ett mycket gott genomsnitt, så vi kan knappast göra mer för att förkorta tiden.”
- ”Vi har generellt mycket korta handläggningstider. Ingen köbildning för detaljplaner trots att vi gör 15-20 om året. Från behov till antagande sällan mer än 6 månader.”
- ”Det verkar vara omöjligt om man läser lagtexten att komma med någon förenkling.”
- ”Behövs inte. Vi har redan kort handläggningstid.”



## Bilaga 2, Enkät

### Enkätfrågor om planeringsförenklade åtgärder

För att Boverket ska kunna svara på ett regeringsuppdrag om planeringsförenklade åtgärder hoppas vi att du vill ta dig tid att besvara några frågor. Alla frågor utom de sista avser tiden från 2 maj 2011 till och med 31 december 2012. Påbörjad enkät går tyvärr inte att spara så vi föreslår att en person på kommunen besvarar alla frågor. Det finns inga obligatoriska frågor. Tack för er medverkan!

Kommun

#### Planbesked

1.1 Hur många planbesked har kommunen lämnat? Från 2 maj 2011 till och med 31 december 2012.

- 0
- 1-10
- 11-50
- 51-100
- Fler än 100

1.2. Har införandet av planbesked lett till en förändring av kommunens arbete? Du kan välja flera alternativ.

- Ja, en kortare tid från initieringen av en plan till beslut om start av planarbetet
- Ja, en enklare arbetsplanering

- Ja, en bättre framförhållning
- Ja, ett lättare detaljplanearbete
- Nej, det innebär ökad administration
- Nej, det ger ingen tidsvinst
- Övrigt:

## Avveckling av kravet på planprogram

2.1 Gör kommunen fler eller färre planprogram än före ny plan- och bygglag 2 maj 2011?

- Fler
- Färre
- Oförändrat
- Vet ej

2.2 Har innehållet i planprogrammen förändrats på något sätt till följd av lagändringen?

- Nej
- Ja, mer generellt
- Ja, mer detaljerat
- Övrigt:

2.3 Hur har avvecklingen av kravet på planprogram påverkat den totala tiden från start i byggnadsnämnd till antagen detaljplan?

- Kortare tid
- Längre tid
- Oförändrad tid

## Möjlighet till olika huvudmän för allmän platsmark inom samma detaljplan

3.1 Har kommunen gjort detaljplaner med olika huvudmän för allmän platsmark?

- Ja
- Nej

Har inte varit aktuellt

3.2 Hur har möjligheten till olika huvudmän för allmän platsmark påverkat den totala tiden från start i byggnadsnämnd till antagen detaljplan?

- Kortare tid
- Längre tid
- Oförändrad tid
- Vet ej

### Avveckling av kravet på särskild genomförandebeskrivning

4.1 Hur har införandet av genomförandefrågorna i planbeskrivningen påverkat den totala tiden från start i byggnadsnämnd till antagen detaljplan?

- Kortare tid
- Längre tid
- Oförändrad tid

4.2 Blir genomförandefrågorna annorlunda belysta än innan lagändringen 2 maj 2011? Du kan välja flera alternativ.

- Konsekvenserna för berörda blir tydligare
- Genomförandefrågorna belyses tidigare i processen
- Genomförandefrågorna blir utförligare belysta
- Genomförandefrågorna har fått ökat fokus
- Nej
- Övrigt:

### Detaljeringsgrad i detaljplaner

5 Hur har detaljeringsgraden i kommunens detaljplaner förändrats sedan 2 maj 2011?

- Högre detaljeringsgrad
- Lägre detaljeringsgrad
- Oförändrad detaljeringsgrad

## Tidsåtgång för detaljplaneprocessen

6.1 Hur har den totala tiden för detaljplaneprocessen från startbeslut i byggnadsnämnd till antagande förändrats sedan 2 maj 2011?

- Mer än 6 månader kortare
- 4-6 månader kortare
- 1-3 månader kortare
- Oförändrad tid
- 1-3 månader längre
- 4-6 månader längre
- Mer än 6 månader längre

6.2 Vad beror tidsförändringen på? Du kan välja flera alternativ.

- Effektivisering av kommunens planarbete
- Lagändringen
- Kommunens resurser
- Byggherrens resurser
- Övrigt:

6.3 Har införandet av ny PBL förändrat behovet av personal för handläggning av detaljplaner?

- Behovet har ökat
- Behovet har minskat
- Behovet är oförändrat

6.4 Har införandet av ny PBL medfört förändringar av arbetsstyrkan för handläggning av detaljplaner?

- Antalet anställda har ökat
- Antalet anställda har minskat
- Antalet anställda är oförändrat



## 6.5 Generella kommentarer om detaljplaner

A large, empty rectangular text box with a thin border. It has a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom, indicating it is a scrollable area for text input.**Samverkan med Lantmäteriverket**

7.1 När påbörjas lantmäteriets medverkan i detaljplaneprocessen?

- Före plansamråd
- Vid plansamråd
- Vid plangranskning
- Medverkar inte före genomförandet

7.2 När anser kommunen att lantmäteriet ska medverka i detaljplaneprocessen?

- Före plansamråd
- Vid plansamråd
- Vid plangranskning
- Vid genomförandet

7.3 Om lantmäteriet medverkar i processen senare än önskat vilket/vilka är då skälen? Du kan välja flera alternativ.

- Kostnader för kommunen
- Personalresurser saknas hos lantmäteriet
- Personalresurser saknas hos kommunen
- Brister i regelverket
- Övrigt:

**Bygglov**

8.1 Kan kommunen hålla tiden 10 veckor för beslut om bygglov från det att kompletta handlingar har kommit in?

- Ja, alltid

- Ja, till stor del
- Ja, till viss del
- Nej

8.2 Har införandet av ny PBL förändrat behovet av personal för handläggning av bygglov?

- Behovet har ökat
- Behovet har minskat
- Behovet är oförändrat

8.3 Har införandet av ny PBL medfört förändringar av arbetsstyrkan för handläggning av bygglov?

- Antalet anställda har ökat
- Antalet anställda har minskat
- Antalet anställda är oförändrat

8.4 Har kommunen information på sin hemsida om vad man som bygglovsökande bör tänka på i samband med ansökan om lov?

- Ja
- Nej

8.5 Generella kommentarer om bygglov



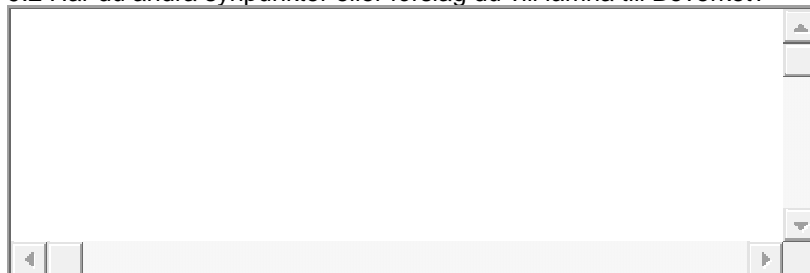
## Andra planeringsförenklade åtgärder

9.1 Har er kommun gjort åtgärder, till exempel administrativa eller organisatoriska, för att förkorta tiden från idé till färdig byggnad? Beskriv dem gärna här: Denna fråga gäller oberoende av lagändringen. Boverket vill gärna

få goda exempel som kan spridas till andra kommuner.

An empty text input field with a light gray border. It features a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom. There are small square icons in the top right and bottom left corners, likely for zooming or other editing functions.

9.2 Har du andra synpunkter eller förslag du vill lämna till Boverket?

An empty text input field with a light gray border. It features a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom. There are small square icons in the top right and bottom left corners, likely for zooming or other editing functions.

Från [Google Dokument](#)



# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona

Besök Karlskrona: Drottninggatan 18

Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11

Telefon: 0455-35 30 00

Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)